

# ÉVOLUTIONS ET DÉFIS DU MAINTIEN DE LA PAIX DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

Recueil de 20 publications de  
l'Observatoire Boutros-Ghali (2017-2020)



OBSERVATOIRE  
BOUTROS-GHALI  
DU MAINTIEN DE LA PAIX



Ce recueil de publications de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix a pu être réalisé grâce au soutien de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère français des Armées, de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), des Affaires mondiales Canada et de la Confédération suisse.



Global Affairs  
Canada

Affaires mondiales  
Canada



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Crédits photos de couverture (de gauche à droite et de haut en bas) :  
ONU/Martine Perret - ONU/Blagoje Grujic - ONU/ Hien Macline - ONU/ Sylvain Liechti

# **ÉVOLUTIONS ET DÉFIS DU MAINTIEN DE LA PAIX DANS L'ESPACE FRANCOPHONE**

**Recueil de 20 publications  
de l'Observatoire Boutros-Ghali  
(2017-2020)**

---

# TABLE DES MATIÈRES

	• Glossaire	5
	• Introduction : « Le maintien de la paix : une mission plus nécessaire que jamais »	7
<b>2017</b>	• Contribuer à la génération de force des OMP de demain ? Fractures capacitaires et défis des pays contributeurs	10
<b>2018</b>	• Appréhender les défis de la protection des civils	20
	• « Action pour le maintien de la paix » : dernier avatar de l'éternelle réforme des opérations de paix de l'ONU	30
	• Le renforcement du déploiement de Casques bleus féminins : Une longue et incertaine marche vers l'égalité des genres	40
	• Vers une gestion responsable de l'environnement dans les opérations de paix	56
	• L'exemplarité : une condition de la participation et du remboursement des États contributeurs de troupes dans les missions de paix	68
	• Afrique de l'Ouest : faire de la prévention des conflits la règle et non l'exception	76
	• Maintien de la paix : pour un dialogue triangulaire renouvelé en faveur de mandats performants	90
<b>2019</b>	• Dialogue triangulaire et définition des mandats des opérations de paix : la longue quête	100
	• Maintien et pérennisation de la paix : quelles conditions et stratégies de sortie des OMP ?	110
	• Maintien de la paix et consentement de l'État hôte : une équation fragile	124
	• Rôle des organisations régionales dans les processus de transition et de pérennisation de la paix	134
	• Les opérations de paix du Maroc : un axe majeur de la politique extérieure du pays	146
	• Maintien de la paix et développement économique : les incidences de la MINUSMA sur l'économie malienne	158
	• Le rôle des opérations de paix de l'ONU dans les élections : les cas du Mali et de la RDC	170
	• La Côte d'Ivoire et les opérations de paix : profil d'un néo-contributeur	182
	• Le Bénin et le maintien de la paix : de la contribution aux OP à la construction des capacités endogènes	192
	• Opérations de paix et retour d'expérience : l'exemple sénégalais	202
	• Réussir la transition en RDC - Incidences de la réduction graduelle de la présence de la MONUSCO sur la phase de consolidation de la paix et recommandations	212
<b>2020</b>	• L'implication des pays riverains d'un État hôte dans les opérations de paix onusiennes	228

# GLOSSAIRE

---

**A4P** - Action pour le maintien de la paix

**APSA** - Architecture africaine de paix et de sécurité

**C-34** - Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations unies

**CEEAC** - Communauté économique des États d'Afrique centrale

**CEDEAO** - Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest

**CS** (ou **CSNU**) - Conseil de sécurité des Nations unies

**DAM** - Département d'appui aux missions des Nations unies.  
Remplacé au 1<sup>er</sup> janvier 2019 par le **DAO** - Département de l'appui opérationnel

**DAP** - Département des affaires politiques des Nations unies.  
Remplacé au 1<sup>er</sup> janvier 2019 par le **DAPCP** - Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix

**DDR** - Désarmement, démobilisation, réintégration

**DOMP** - Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies  
Remplacé au 1<sup>er</sup> janvier 2019 par le **DOP** - Département des opérations de paix

**MINUL** - Mission des Nations unies au Libéria

**MINUSCA** - Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine

**MINUSMA** - Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali

**MINUSTAH** - Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti

**MONUSCO** - Mission des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo

**OIF** - Organisation internationale de la Francophonie

**OMP** - Opération de maintien de la paix des Nations unies

**ONUCI** - Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire

**OP** - Opération de paix des Nations unies

**POC** (ou **PdC**) - Protection des civils

**PNUD** - Programme des Nations unies pour le Développement

**SADC** - Communauté de développement d'Afrique australe

**RSS** - Réforme du secteur de la sécurité

**TCC/PCC** (en français **PCT/PCP**) - Pays contributeurs de troupes/pays contributeurs de police

**UA** - Union africaine

**UE** - Union européenne

**UEMOA** - Union économique et monétaire ouest-africaine



# LE MAINTIEN DE LA PAIX : UNE MISSION PLUS NÉCESSAIRE QUE JAMAIS

---

Le 27 octobre 2016, dans le cadre de la Conférence ministérielle de Paris sur le maintien de la paix en environnement francophone, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et le ministère français des Armées ont annoncé un projet porté en commun avec les ministères des Affaires étrangères canadien et belge : « l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix ».

Le nom de cet Observatoire entend rendre hommage à M. Boutros Boutros-Ghali, ancien Secrétaire général des Nations unies et de la Francophonie, qui a très tôt œuvré pour le renforcement du maintien de la paix et mis en avant son caractère pluridimensionnel et évolutif.

À l'heure où la communauté internationale exprime plus que jamais le besoin d'une plus grande représentation du personnel maîtrisant le français dans les nombreuses opérations de maintien de la paix (OMP) des Nations unies déployées sur des théâtres francophones, cette initiative entend permettre aux États contributeurs de personnel francophone de mieux s'approprier les sujets liés au maintien de la paix dans toutes ses dimensions.

L'Observatoire constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel, et s'inscrit 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.

Son rôle est d'informer un public large mais également d'accompagner les États francophones dans leurs démarches visant à mieux préparer leur engagement dans les opérations de maintien de la paix, en soutien du Secrétariat des Nations unies.

En 2017, le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), basé depuis quarante ans à Bruxelles, s'est vu confier la mission d'animer cet Observatoire, pour une première période de trois ans.

Depuis lors, les chercheurs de l'Observatoire ont mené de nombreuses missions de terrain pour faire remonter l'information des acteurs de première ligne. Ils ont également organisé plusieurs séminaires de haut-niveau – au siège des Nations unies à New York, à Bruxelles ainsi qu'à Abidjan – ce qui a permis de faire entendre des idées neuves et porteuses de sens.

Les chercheurs de l'Observatoire ont également publié une vingtaine de notes consacrées à différents aspects du maintien de la paix, des sujets rarement abordés en langue française. La génération de force, la protection des civils, les questions de genre, la gestion de l'environnement, l'impact économique des missions, le rôle des organisations régionales, la place des pays hôtes d'une mission ou des pays riverains....

Depuis 2017, l'Observatoire assure également un travail de veille sur la thématique du maintien de la paix, en compilant les actualités et les publications les plus pertinentes dans ses lettres d'information mensuelles, lesquelles visent à rendre compte de l'évolution des doctrines, des pratiques et débats sur les questions relatives au maintien de la paix, et à la participation des pays francophones à ces dernières.

Vous pourrez retrouver dans ce recueil les vingt premières notes de l'Observatoire, lesquelles constituent un tour d'horizon de nos trois premières années d'activité. En trois ans, l'Observatoire a pris de l'envergure et de nouveaux partenaires ont rejoint le projet en cours de route, à l'instar de la Confédération suisse, des ministères des Affaires étrangères du Cambodge, de l'Égypte et du Maroc.

Une liste appelée à s'étoffer dans les années à venir car l'Observatoire Boutros-Ghali a désormais trouvé sa place dans le monde du maintien de la paix, en comblant un espace laissé vacant dans le paysage francophone. Devenu terrain de rencontres, d'échanges et de réflexions, il envisage de poursuivre le développement de ses activités dans les années à venir.

Fort de trois années d'expérience, l'Observatoire s'attèle actuellement à dresser un premier bilan de ses activités en compilant une liste de pistes de solutions visant à faciliter l'engagement des États dans le maintien de la paix. Ces recommandations sont le fruit de nombreuses rencontres avec des acteurs de terrain. Notre objectif est de faire remonter ces informations et ces demandes jusqu'au sommet, en vue de les mettre en application et de pouvoir améliorer concrètement la réalité de terrain.

Plus que jamais, l'actualité nous rappelle le rôle crucial d'une approche fondée sur le multilatéralisme et le partage de valeurs communes.

En vous souhaitant une bonne lecture,

L'équipe du GRIP, pilote de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix.

**« L'ONU n'a pas été créée pour conduire l'humanité au paradis  
mais pour la sauver de l'enfer. »**

Dag Hammarskjöld,  
Secrétaire général des Nations unies de 1953 à 1961,  
prix Nobel de la paix à titre posthume 1961.



## AVERTISSEMENT

Les propos énoncés dans ces différentes publications de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix ne sauraient engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle des différents partenaires.

# CONTRIBUER À LA GÉNÉRATION DE FORCE DES OMP DE DEMAIN ? FRACTURES CAPACITAIRES ET DÉFIS DES PAYS CONTRIBUTEURS

---



Crédit photo : ONU / Martine Perret



**Michel Luntumbue** est chargé de recherche au GRIP dans le secteur « Conflit, sécurité et gouvernance en Afrique ». Licencié en Sciences politiques et Relations Internationales, il possède une longue expérience dans le domaine de la coopération en Afrique. Il a supervisé et coordonné des projets de développement en Afrique de l'Ouest et centrale, notamment dans le domaine du renforcement et de la structuration des organisations. Il est l'auteur de différentes études sur les questions de développement, des relations Nord-Sud, les dynamiques des mouvements sociaux en Afrique subsaharienne et en Amérique Latine. Il est membre de la coordination scientifique de l'OBG.

Ses travaux au GRIP portent sur l'amélioration de la sécurité humaine, la prévention des conflits, le renforcement de l'État de droit dans les pays d'Afrique centrale et occidentale, mais aussi sur le rôle des institutions régionales africaines, et l'architecture africaine de paix et sécurité (APSA africaine). Michel Luntumbue a assuré également, de 2013 à 2016, la coordination scientifique de « l'Observatoire pluriannuel des enjeux sociopolitiques et sécuritaires en Afrique équatoriale et dans les îles du golfe de Guinée » financé par la DGRIS.



# Introduction

Les opérations de paix (OP) constituent un instrument de règlement des conflits internationaux et de gestion des crises, des plus fréquemment utilisés. Elles représentent de ce fait, l'une des images les plus familières de l'action des Nations unies aux yeux du grand public. Le continent africain accueille actuellement huit des quinze opérations de maintien de la paix (OMP) conduites par le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP).

Depuis les années 1990, le nombre d'opérations de paix s'est considérablement accru, tandis que l'éventail de leurs tâches s'élargissait. Outre l'interposition entre les parties au conflit, les OP peuvent notamment avoir pour objectifs, le désarmement et la réinsertion des combattants dans la vie civile, la reconstruction des structures étatiques après le conflit, la protection des droits humains, ou le soutien à l'organisation des élections.

Ces opérations de paix s'inscrivent par ailleurs dans des environnements complexes, marqués par la mutation des formes de menaces à la paix et la sécurité internationales – terrorisme, conflits asymétriques, enlèvement ou la régionalisation de certaines crises intra étatiques, etc. Celles-ci, en effet, apportent leur part de défis aux principes de base qui gouvernent ces opérations<sup>1</sup>.

Avec l'accroissement du nombre des opérations de paix, les besoins en personnel – unités militaires et de police – pour ces opérations se sont accrus en conséquence, alors que les Nations unies éprouvent d'une manière récurrente des difficultés à mobiliser rapidement certains profils de troupes et capacités spécialisées, lors de l'établissement de nouvelles missions ou du renforcement de missions existantes. Il s'agit notamment, de personnels francophones, des capacités critiques de théâtre telles que les hélicoptères, des unités spécialisées dans le déminage, ou encore des capacités de déploiement rapide, en cas d'aggravation de la situation sur le terrain.

Le processus de génération de force reste l'un des premiers défis auxquels les États contributeurs de troupes et d'unités de police sont confrontés lorsqu'ils décident de déployer leurs contingents dans le cadre d'une mission onusienne. Les règles administratives, techniques et financières établies par l'ONU sont complexes, et peuvent constituer un obstacle à la bonne volonté de certains pays aspirant à contribuer aux opérations de maintien de la paix.

Pour nombre de pays africains francophones, ce défi est parfois compliqué par l'obstacle de la langue. En effet, si le français demeure l'une des six langues officielles des Nations unies, les informations nécessaires à l'appropriation des procédures relatives au maintien de la paix sont rarement disponibles en langue française, même lorsque les Casques bleus sont issus de pays d'expression française ou déployés dans un environnement francophone<sup>2</sup>. L'accès à l'information reste pourtant un facteur déterminant pour une orientation appropriée des offres de contribution au maintien de la paix. Ces informations, rarement disponibles en langue française, ne sont par ailleurs pas présentées comme un tout cohérent ni portées à la connaissance des États membres de manière didactique.

L'objectif de cette note<sup>3</sup> est de passer en revue quelques éléments structurants de la réflexion sur le format de contribution et les contours de l'engagement dans la génération de force de l'ONU : elle parcourt quelques défis et pratiques de certains contributeurs confirmés, ainsi que les principaux leviers du dispositif de génération de force mis en place depuis 2015 par l'ONU, en vue d'améliorer la disponibilité des capacités fournies par les États membres

- 
1. Les principes et objectifs fondamentaux qui sous-tendent les OMP contemporaines – notamment, la neutralité, le consentement des parties au conflit, le non-recours à la force sauf en cas de légitime défense ou de défense du mandat – ont été clarifiés par la Doctrine Capstone, en 2008, dont l'intention est de poser les repères pour un entendement commun des pratiques appliquées aux OMP onusiennes. Voir aussi Lt General Satish Nambiar, *Is There a Future for UN Peace Operations Given the Hypocrisy of the International System?*, *The Citizen*, 18 août 2015.
  2. Le constat d'un déficit relatif des contributions des pays francophones aux OMP de l'ONU est l'un des facteurs à l'origine de la création, lors de la Conférence de Paris sur le maintien de la paix en environnement francophone d'octobre 2016, de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, dont l'objet est notamment d'accompagner la réflexion et les initiatives des pays francophones qui aspirent à renforcer leur contribution aux OMP des Nations unies.
  3. Cette note a été initialement proposée comme document de travail lors de la table-ronde de l'Observatoire, organisée au siège de l'OIF à New York, le 4 octobre 2017, et consacrée à la problématique des prérequis pour un engagement dans les OMP onusiennes. Cette version remaniée intègre quelques éléments mobilisés par les intervenants à la table-ronde.

# 1. Quelques justifications, modèles et défis de l'engagement des pays contributeurs dans les OMP

## Génération de force

« La génération de force », dans le cadre du maintien de la paix onusien, est le mécanisme par lequel les États contributeurs fournissent les capacités militaires et policières pour les besoins d'une opération ou d'une mission des Nations unies, selon un processus de préparation opérationnelle dirigé par le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), et conforme aux standards fixés par ce dernier et par le Département de l'appui aux missions (DAM). La génération de force est alimentée par un mécanisme spécifique en amont, le Système de préparation des capacités de maintien de la paix (SPCMP), dont la finalité est d'assurer la prévisibilité et l'anticipation quant à la mobilisation des ressources et personnels nécessaires pour répondre à une crise ou aux besoins d'une mission<sup>4</sup>.

L'intégration et l'articulation de contingents issus d'une diversité de pays contributeurs, exige cependant que ces contingents soient formés selon les règles et standards définis par l'ONU. Afin d'améliorer la préparation opérationnelle, l'interopérabilité et la performance des unités impliquées dans les OMP, le Secrétariat des Nations unies, à travers ses départements de maintien de la paix (DOMP) et de l'appui aux missions (DAM), a élaboré au cours de ces dernières années, un ensemble de directives et règles standards pour encadrer le cycle de la génération des OMP, l'emploi des contributions des États, et mieux faire comprendre aux décideurs et planificateurs nationaux, les attentes de l'ONU<sup>5</sup>.

### 1.1. Pourquoi s'engager dans les OMP ?

Le maintien de la paix des Nations unies est largement reconnu aujourd'hui comme une partie indispensable de la réponse de la communauté internationale aux menaces contre la paix et la sécurité mondiales. De même, l'interdépendance entre les États, dans un contexte marqué par l'internationalisation des risques et menaces, justifie l'intégration du maintien de la paix comme une composante importante de la politique extérieure de certains pays. Toutefois, les justifications de l'engagement des États dans les OMP restent multiples. Et, la diversité des profils des États et de leurs capacités explique en grande partie, une répartition implicite des tâches ainsi que la contribution contrastée des États aux OMP.

L'engagement des États contributeurs africains dans les OMP des Nations unies recoupe plusieurs justifications d'ordre politique et normatif, institutionnel et sécuritaire, mais aussi économique. Elles sont tributaires de la trajectoire historique de chaque pays et de son environnement géopolitique. Mais, elles traduisent également, chez nombre de contributeurs majeurs, la quête d'un levier d'influence sur la scène internationale. L'implication de ces États dans les OMP coïncide ainsi avec leurs zones d'intérêts stratégiques<sup>6</sup>. Elle sert par ailleurs de base de légitimation pour une élection au Conseil de sécurité des Nations unies. Sur le plan politique et normatif, cet engagement internalisé dans le texte de la plus part des Constitutions nationales, reflète également l'adhésion formelle des États aux principes consacrés par la Charte des Nations unies – contribution à la préservation de la paix et la sécurité internationales –, auxquels font écho, les articles 3 et 4 (f) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, qui consacrent la volonté d'une réappropriation africaine de la prévention et la gestion des crises et conflits sur le continent<sup>7</sup>.

Lors de la table-ronde de l'Observatoire Boutros-Ghali à New York, en octobre 2017, Alexandra Novosseloff a proposé une « typologie » des logiques présidant à l'engagement des États dans les OMP. Celles-ci ne sont pas spécifiques aux États francophones.

4. Le Système de préparation des capacités de maintien de la paix (SPCMP), est géré par le Bureau des affaires militaires (BAM), qui a notamment dans ses attributions la tenue à jour des données sur les engagements pris par les États membres pour la fourniture de contingents, de matériel et de services aux opérations de maintien de la paix.
5. La Directive « Vérification et amélioration de la préparation opérationnelle », DOMP/DAM, 1<sup>er</sup> janvier 2016 ; La professionnalisation du maintien de la paix des Nations unies ou le travail de Sisyphe, *Peace Operation Review*, 30 mars 2016.
6. Communication d'Alexandra Novosseloff à la table-ronde sur les prérequis d'un engagement au maintien de la paix des Nations unies, New York, 4 octobre 2017.
7. Dont les articles 3 et 4 (f) traduisent la volonté de réappropriation africaine de la prévention et la gestion des crises et conflits sur le continent.

Elle distingue ainsi une logique militaire, visant au renforcement des capacités opérationnelles ; une logique régionale, visant à l'affirmation de leur statut de puissance régionale par certains États (illustrée par le cas du Brésil dans la MINUSTAH ou du Sénégal au sein de la CEDEAO) ; une logique sécuritaire, visant à réduire les risques sécuritaires d'une crise dans son environnement proche (rôle des pays européens dans la crise des Balkans, rôle des pays de la Corne de l'Afrique dans l'AMISOM, et celui des membres de la CEEAC dans la crise en RCA) ; enfin une logique économique, visant la captation des ressources issues des remboursements onusiens pour le matériel et le personnel engagés. Ces remboursements permettent d'entretenir les effectifs pléthoriques de certaines armées et d'assurer la formation des contingents à peu de frais, tout en familiarisant ces derniers avec les spécificités du maintien de la paix.

Dans le cas de certains États, la maîtrise des procédures des remboursements onusiens peut déboucher sur la constitution d'un véritable modèle économique de développement capacitaire<sup>8</sup>.

## 1.2. Les défis de l'engagement des pays contributeurs

Le continent africain accueille actuellement huit des quinze OP conduites par le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP). Cependant, en raison des capacités opérationnelles encore limitées dans nombre de pays, la charge des opérations de paix tend à reposer sur un nombre restreint de pays contributeurs ; leurs capacités inégales et leurs ressources ne sont par ailleurs pas toujours adaptées aux défis spécifiques des différents contextes de crise<sup>9</sup>.

Il est d'ailleurs symptomatique que le continent africain ait jusqu'ici été représenté, à quelques variations près, par le même noyau de pays contributeurs, lors des Sommets sur le maintien de la paix, et réunions des ministres de la Défense sur le maintien de la paix des Nations unies<sup>10</sup>. Ces rencontres stratégiques désormais annuelles, jouent pourtant un rôle croissant dans le renforcement de la constitution des forces et la mobilisation des moyens pour les opérations de maintien de la paix.

Lors du Sommet des leaders sur le maintien de la paix, tenu au siège des Nations unies en septembre 2015, seuls deux pays francophones africains figuraient parmi les 49 promesses de contribution aux missions de paix exprimées par les États membres<sup>11</sup>. Il s'agit en l'occurrence du Sénégal, dont l'engagement portait sur la fourniture d'un hélicoptère de combat et d'un avion de transport de troupes, et du Rwanda, qui s'engageait à fournir deux bataillons d'infanterie, et une unité de police féminine.

Les obstacles à une meilleure contribution de certains États aux opérations de maintien de la paix – notamment des États francophones –, sont multidimensionnels. Ils tiennent à la fois à la méconnaissance de l'architecture institutionnelle onusienne et ses procédures d'engagement des forces dans les OMP, mais aussi aux conditions de la génération des troupes en amont, dans les pays candidats contributeurs<sup>12</sup>.

Ainsi, en dépit des efforts de standardisation entrepris par le DOMP et le DAM et du cadre d'orientation élaboré par les deux départements, nombre d'États s'acquittent encore difficilement des responsabilités qui leur reviennent en matière de préparation opérationnelle des contingents à déployer, conformément aux normes de l'ONU. Les audits réalisés récemment lors de visites d'évaluation et de consultation, du DOMP et du DAM, dans certains pays contributeurs de troupes, révèlent des lacunes significatives dans les formations préalables au déploiement dispensés par les institutions de formation locales. Nombre d'institutions de formation ne semblent pas encore prendre la pleine mesure de l'incidence d'une formation adéquate pour une OP des Nations unies, ne serait-ce qu'au regard des normes et pratiques relatives à la discipline, à la protection des civils ou encore à la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles<sup>13</sup>.

8. Table-ronde sur les prérequis d'un engagement au maintien de la paix des Nations unies, New York, 4 octobre 2017. Voir point 2.2.

9. African peacekeeping in Mali, Peter Albrecht, Signe Marie Cold-Ravnkilde et Rikke Haugegaard, Danish Institute for International Studies (DIIS), 2017. Les auteurs décrivent la « fracture capacitaire » entre les bataillons d'infanterie sommairement équipés issus des pays du continent, et les contingents des nations industrialisées, dotés de moyens de projection aéroportée, de véhicules blindés et moins exposés à la mortalité dans un contexte de conflit asymétrique, aux antipodes du schéma de maintien de la paix classique. Lors de cette table-ronde, cette question relative à l'affectation aux zones d'opération, sur la base de conditionnalités qui induisent un déséquilibre dans le partage du risque, a été rappelée, pour souligner le déséquilibre entre les pays qui interviennent dans les zones les plus exposées et ceux qui assurent le commandement.

10. En septembre 2015 à New York, et septembre 2016 à Londres, on retrouve notamment des contributeurs historiques des OMP des Nations unies comme le Ghana, le Sénégal, l'Égypte, et la Tunisie. Mais aussi, les États qui se sont affirmés dans un rôle de pivot géopolitique majeur comme l'Éthiopie, le Tchad, le Kenya, la Tanzanie, ou encore dans une certaine mesure le Rwanda.

11. Leaders' summit on peacekeeping, Pledges for current and future missions, [un.org/peacekeeping](http://un.org/peacekeeping)

12. Enquête partielle menée auprès des missions permanentes francophones à New York, lors de la visite de travail de l'Observatoire Boutros-Ghali en janvier 2017.

13. En 2016, le DOMP et les DAM se sont employés à renforcer leur collaboration avec les pays contributeurs et les institutions de formation locales, dans le cadre de séminaires régionaux organisés, dans le cas des pays africains, en Égypte et au Ghana, à la base d'appui d'Entebbe (Ouganda) ou en augmentant le nombre d'équipes itinérantes de formation déployées dans chaque pays contributeur.

Enfin, l'insuffisance de l'expertise ou de personnels dédiés à la question du maintien de la paix dans nombre de pays contributeurs comme dans leurs missions permanentes au siège des Nations unies à New York, expliquerait également les difficultés de réappropriation, par les États moins avancés, des nouvelles procédures encadrant les offres de contribution.

## 2. Le volontarisme à l'épreuve des faits

Les lenteurs dans la constitution des forces, le faible niveau de préparation de certaines unités à déployer (dotation disparate en équipements, niveaux de formation inégaux, etc.) et parfois le déficit des mécanismes de financement, ont constitué dans un passé récent des obstacles récurrents au déploiement rapide de nombre d'OMP, alors que la situation sur le terrain menaçait de se détériorer<sup>14</sup>.

Il faut généralement un à deux ans, après l'autorisation d'une mission par le Conseil de sécurité, pour qu'elle atteigne sa pleine capacité opérationnelle. Afin de remédier à cet écueil et aux insuffisances de l'ancien système des forces en attente<sup>15</sup>, en vigueur depuis le début des années 2000, un nouveau système de génération de force axé sur la préparation des capacités a été mis en place en 2015. L'adoption de ce système s'inscrit dans une nouvelle approche volontariste, qui ambitionne une rationalisation du maintien de la paix par des améliorations dans trois domaines majeurs : la planification, l'opérationnalisation effective des promesses de contribution, et la performance sur le terrain/l'exécution efficace des mandats<sup>16</sup>.

Cette nouvelle approche est notamment portée par la Directive du DOMP/DAM relative la vérification et l'amélioration de la préparation opérationnelle, qui définit tout un cycle de préparation opérationnelle et d'emploi des contributions des États membres<sup>17</sup>.

### 2.1. Le cycle d'amélioration de la performance

Le cycle d'amélioration de la performance se décline en quatre phases distinctes : l'orientation, la préparation, l'exécution et le retour d'expérience. Chaque phase inclut des procédures et des étapes d'acquisition ou de renforcement des compétences collectives et individuelles requises pour s'acquitter des missions confiées aux contingents et personnels à déployer dans le cadre des OP.

Comme le soulignent les auteurs de la directive, « le cycle d'amélioration de la performance débute bien avant qu'une unité militaire soit désignée en vue d'opérations de maintien de la paix des Nations unies ». La phase d'orientation, assurée par les États membres, est celle de la formation et la préparation initiales touchant tous les aspects de l'implication d'une unité dans le maintien de la paix : formation du personnel, connaissances militaires de base, équipement, compétences en maintien de la paix, familiarisation avec la doctrine et les principes onusiens, notamment les directives sur les questions disciplinaires relatives à la protection des civils, la problématique de genre, la protection de l'enfance, l'exploitation sexuelle, les droits de l'homme, etc.

Les phases d'orientation, de préparation et d'exécution (concrètement la mise en œuvre des tâches prescrites dans le mandat dans les zones des missions) consistent, pour les États membres, à façonner, avec l'appui et le conseil du DOMP et du DAM<sup>18</sup>, les connaissances, les aptitudes et les compétences de tous les personnels destinés à prendre part aux missions de maintien de la paix des Nations unies<sup>19</sup>.

La dernière phase, le retour d'expérience, porte quant à elle sur la mobilisation et l'utilisation par les différentes parties prenantes, des enseignements répertoriés durant tout le cycle, en vue d'apporter des améliorations durant les phases d'orientation, de préparation et d'exécution. Au moins six semaines avant le déploiement, les pays contributeurs de troupes doivent désormais évaluer leurs unités ou leur personnel et certifier qu'elles sont véritablement opérationnelles.

14. Le déploiement compliqué de la MISMA au Mali, en janvier 2013, avait notamment échoué sur les disparités capacitaires entre pays contributeurs, et sur la question de la définition du concept stratégique, tandis que la complexité de la crise allait justifier rapidement le passage de témoin aux Nations unies, seul acteur en mesure d'embrasser les défis multidimensionnels de la crise malienne.

15. Basé sur l'enregistrement des offres de contributions des États membres, ce système était cependant dépourvu de mécanismes d'évaluation des capacités opérationnelles des troupes promises, et de disqualification des offres inopportunes.

16. Déclaration de la Conférence de Londres.

17. *Idem*.

18. Notamment à la faveur des visites d'équipes d'évaluation et de consultation du DOMP.

19. Ces étapes sont assorties de procédures et des critères mesurables d'amélioration.

La certification couvre la préparation opérationnelle (compétences de base, formation pré-déploiement conformément aux normes des Nations unies, équipement réglementaire adéquat, etc.) ainsi que la déontologie et la discipline.

Les pays contributeurs de troupes doivent certifier qu'ils ont procédé à une vérification des antécédents relatifs à des fautes éventuelles de leurs personnels et certifier qu'aucun des membres de l'unité n'a été mêlé à une infraction pénale, notamment de caractère sexuel, ni condamné, et ne fait pas l'objet d'enquêtes ou de poursuites judiciaires pour des infractions pénales, y compris des violations du droit international des droits de l'homme ou du droit international humanitaire.

Par conséquent, s'il est découvert, lors de vérification des antécédents du personnel par les Nations unies, qu'un ou plusieurs des membres de l'unité qui se déploie n'est pas admissible à une participation à des missions de maintien de la paix des Nations unies pour l'un ou l'autre des motifs disciplinaires énoncés, la sanction est le rapatriement immédiat, et le coût du rapatriement des intéressés est entièrement à la charge du pays<sup>20</sup>.

L'évaluation de l'état de préparation opérationnelle à tous les niveaux est un processus constant. Conformément aux instructions permanentes du Bureau du Conseiller militaire du DOMP, les commandants des forces doivent procéder à des évaluations périodiques de l'état de préparation opérationnelle de toutes les entités subordonnées, afin de déterminer les lacunes touchant les besoins opérationnels et la performance de la mission<sup>21</sup>.

## 2.2. Le Système de préparation des capacités de maintien de la paix de l'ONU (SPCMP)

Le SPCMP se présente sous la forme d'une base de données permettant aux États contributeurs de soumettre au DOMP leurs promesses de contributions en plusieurs étapes<sup>22</sup>, dont une déclaration d'intention stratégique, qui ouvre un processus d'évaluation par le Bureau des affaires militaires du DOMP sur l'état de préparation des unités, la négociation d'un accord d'entente pour l'engagement d'unités à déployer, sur un calendrier variable de 30, 60 ou 90 jours.

Ce système vise une meilleure identification des capacités des États membres ainsi qu'une coordination plus efficace et un dialogue suivi entre le Secrétariat et les pays contributeurs afin de favoriser une meilleure préparation et un déploiement plus rapide des unités proposées par les pays contributeurs.

Les promesses de contributions sont encadrées par un ensemble de règles et de procédures de vérification qui permettent d'écarter du système les promesses de contributions non consolidées. Les pays contributeurs doivent fournir un chronogramme d'organisation et d'équipement de leurs unités dès la soumission d'une promesse au premier niveau du SPCMP.

De même, les unités enregistrées dans les promesses doivent faire l'objet d'une visite de conseil et d'évaluation du DOMP/DAM avant d'être admises au niveau 2, permettant au pays de négocier un projet de mémorandum d'entente (MOU). Les visites d'évaluation du DOMP permettent de vérifier concrètement l'existence des matériels et le niveau de préparation des unités promises. Enfin, pour être admis au niveau de déploiement rapide, le pays contributeur doit s'engager à déployer son unité dans 30 à 90 jours au plus après avoir été sélectionné par le DOMP.

Toutefois, la mobilisation effective de ressources promises par les États reste tributaire de diverses variables, dont la volonté politique, l'intérêt des États à s'impliquer dans une crise donnée, l'évolution des perspectives de contribution au niveau national ou onusien, les capacités opérationnelles, les contraintes spécifiques à chaque pays contributeur, en termes de tension potentielle entre les besoins et priorités sécuritaires internes, les ambitions de contribution aux opérations de maintien de la paix, et les capacités réelles d'un pays déjà contributeur à élargir sa contribution au-delà du niveau d'engagement actuel<sup>23</sup>.

20. Sanction infligée pour la première fois à la MINUSCA à l'encontre des contingents ayant commis des abus sexuels.

21. « Force Commander's Evaluation of Subordinate Military Entities in Peacekeeping Operations ».

22. Ces étapes graduelles de sélection, trois au total, vont de la phase d'évaluation des capacités et des équipements, à la confirmation progressive du périmètre et des modalités de mobilisation des capacités engagées. La réception et validation de l'offre de contribution au niveau 3 – à l'issue d'une évaluation satisfaisante et de la signature d'un mémorandum d'entente – précède dans certains cas l'inscription des unités engagées dans la catégorie du déploiement rapide, sous 30, 60 ou 90 jours. Guide pratique du maintien de la paix, DGRIS, 2016.

23. La pluralité des priorités politiques et stratégiques, des justifications institutionnelles, économiques, sécuritaires, normative et doctrinales d'un ensemble de pays et acteurs hétérogènes à s'engager dans les OMP n'est pas sans conséquences sur les défis et les performances des OMP.



Le Sénégal, contributeur historique et second contributeur francophone aux OMP onusiennes après le Rwanda, est un exemple illustratif du dilemme sécuritaire et des contraintes opérationnelles que peuvent rencontrer les pays contributeurs, même confirmés. Le déploiement de sa force de réaction rapide au Mali, prévue en février 2017, dans la région de Mopti au centre du pays (sud de la boucle du Niger) pour être en mesure d'intervenir sur les secteurs Nord et Est de la MINUSMA, soumis à une dégradation de la situation sécuritaire et aux attaques <sup>24</sup>répétées contre les contingents onusiens, a été différé de près de six mois. Initialement déployée dans le cadre de l'ONUCI, cette force régionale de réaction rapide est rentrée au Sénégal pour sa remise en condition opérationnelle tout en restant mobilisable pour une intervention au Libéria en cas de crise lors des élections d'octobre de cette année<sup>25</sup>. Outre cette juxtaposition des priorités, le déploiement de cette force d'intervention a été retardé par un déficit de véhicules blindés qui contrariait l'atteinte de sa pleine capacité opérationnelle<sup>26</sup>. Si ses effectifs ont été en théorie revus à la hausse et son mandat adapté à la situation malienne, la MINUSMA peine encore à mobiliser les moyens militaires dont elle a besoin pour stabiliser le pays, notamment, des véhicules blindés de transport de troupes, des hélicoptères d'attaque équipés de système de vision<sup>27</sup>, etc.

Comme l'ont souligné les contributeurs de la table-ronde de l'Observatoire à New-York, sur le thème du « maintien de la paix comme levier de développement capacitaire », la problématique des équipements constitue l'un des enjeux majeurs dans la perspective d'amélioration des contributions francophones aux OMP onusiennes.

Si les Nations unies sont la seule organisation offrant un système de remboursement des contributions, pouvant servir de levier à une politique de développement capacitaire en matériels, en équipements, mais aussi en formations et soutien de l'homme (alimentation collective, mobilité, soutien des opérations, etc.), « bénéficiaire de ce système nécessite cependant un investissement préalable qui constitue un véritable défi pour des pays disposant de ressources financières limitées<sup>28</sup> ».

Dans les faits, ce système de remboursement reste mal connu dans l'ensemble, tandis que son utilisation à des fins de « renforcement capacitaire », reste l'apanage d'une minorité de contributeurs de troupes ou de police. Aussi, accéder à une sélection pour une OMP, compte tenu de l'évolution des standards exigés par les Nations unies, correspond pour un pays contributeur à procéder à un accroissement capacitaire majeur, qui demeure hors de la portée de bien de pays.

Pour nombre d'États africains – et la majorité des nouveaux contributeurs –, dont les besoins sécuritaires dépassent la seule réponse aux standards spécifiques des Nations unies, « la mise aux normes internationales de l'ONU correspond à un saut qualitatif et financier trop important <sup>29</sup>».

### 3. Ghana : profil d'un contributeur historique<sup>30</sup>

Contributeur historique du maintien de la paix, le Ghana<sup>31</sup> consacrerait actuellement aux OMP des Nations unies près de 20 % des effectifs de son armée, estimés à 15 500 hommes. Depuis leur première participation à l'opération de l'ONU au Congo Kinshasa (ONUC), en 1960, plus de 80 000 militaires, policiers et civils ghanéens ont pris part, dans diverses fonctions, à plus de trente missions de l'ONU. Le Ghana figure depuis plus de deux décennies parmi les dix contributeurs majeurs des OMP onusiennes. Le pays retire des multiples avantages opérationnels de sa participation au maintien de la paix de l'ONU. Les OMP onusiennes ont permis à l'armée et à la police ghanéenne d'acquérir un savoir-faire et une expérience professionnelle significative dans différents théâtres d'action.

L'armée ghanéenne a bénéficié de diverses initiatives de renforcement des capacités et programmes d'aide à la formation tels que, l'*African Crisis Response Initiative (ACRI)*, l'*Africa Contingency Operations Training Assistance (ACOTA)*, proposés par les États-Unis, le Programme de renforcement des capacités africaines de

24. La MINUSMA va déployer une force de réaction rapide dans le centre du Mali, *Opex360*, 18 mai 2017.

25. Source consulaire.

26. Le remboursement du matériel des pays contributeurs constitue également un enjeu central du nouveau dispositif de génération de force, et dont les modalités sont mal connues des contributeurs francophones.

27. La MINUSMA va déployer une force de réaction rapide dans le centre du Mali, *Opex360*, 18 mai 2017.

28. Général Jean Baillaud, communication à la table ronde de l'Observatoire Boutros-Ghali, « Les opérations de paix comme levier d'un modèle économique du développement capacitaire durable ».

29. *Idem*.

30. Source principale : Festus Aubyn and Kwesi Aning, Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre, Accra, Ghana, 1<sup>er</sup> novembre 2015.

31. Bien qu'il ne soit pas un pays francophone, le Ghana est membre associé à l'OIF. En raison des contraintes de format des notes de l'Observatoire, les données relatives au profil détaillé d'un contributeur francophone, en l'occurrence le Sénégal, seront disponibles sur le site de l'Observatoire dans la rubrique consacrée à la table-ronde d'octobre 2017.

maintien de la paix (RECAMP), initié par la France, et le *Military Training Assistance Program* (MTAP), programme d'aide à l'instruction militaire, proposé par l'armée canadienne.

Ces programmes et partenariats ont également permis à l'armée ghanéenne d'accumuler du matériel et de la technologie militaire en conservant les équipements fournis par l'ONU et d'autres donateurs.

De même, les compensations versées par les Nations unies pour les équipements et les troupes engagées représentent un complément substantiel pour le budget de la défense ghanéenne, une partie de ces fonds a permis au pays d'acquérir des avions et d'autres équipements militaires.

Le contingent ghanéen de la MINUSMA, dispose de la seule unité d'avion africaine de la mission qui a mené à bien, depuis 2014, diverses tâches telles que les vols tactiques, administratifs et logistiques, des évacuations médicales, la distribution de l'aide humanitaire, l'insertion et l'extraction des troupes, la recherche et le sauvetage (SAR), la reconnaissance aérienne<sup>32</sup>, etc.

Le processus décisionnel en matière de déploiement des troupes dans les OMP est assuré au plus haut niveau stratégique et opérationnel<sup>33</sup>. Il implique le président, le Cabinet, le Parlement, le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Affaires étrangères, le Conseil des forces armées du Ghana (GAFC) et le Conseil de la police du Ghana, le chef d'état-major de la Défense (CDS) et l'inspecteur général de police (IGP). Le Parlement débat de la demande et approuve les décaissements budgétaires destinés aux achats et aux dépenses de maintien de la paix. Le ministre des Affaires étrangères négocie les détails logistiques et opérationnels de la participation du Ghana avec l'ONU par l'intermédiaire de la Mission permanente du Ghana à New York. Toute décision d'un déploiement est précédée d'une évaluation des risques et de la capacité du gouvernement à faire face aux crises potentielles de sécurité nationale. Cette évaluation est conjointement menée par l'état-major de la Défense et l'inspection générale de la police, avec le concours de l'*International Peace Support Operation office* (IPSO) au sein de l'armée, et de l'*International Relations Department* (IRD) au niveau de la police. Ces deux organismes sont notamment en charge des procédures de sélection et de formation du personnel pour les tâches de maintien de la paix. Le processus décisionnel ghanéen reflète un véritable modèle national de gestion des OMP, reposant sur un programme de sélection planifiée des contingents et personnels à déployer, ainsi qu'une politique de gestion de carrière (via les concours) pour les officiers.

Enfin, au regard des guerres civiles qui ont touché la sous-région de l'Afrique de l'Ouest et les voisins immédiats du Ghana, en particulier, la crainte d'une contagion et d'une déstabilisation par ces conflits extérieurs a toujours hanté le Ghana. La contribution du pays aux OMP s'envisage dès lors comme une démarche préventive contre les conflits qui pourraient compromettre la sécurité, la prospérité et la stabilité de la région, et donc celle du Ghana.

### Quelques éléments significatifs à souligner

L'impact de la nouvelle approche et du nouveau dispositif instauré par l'ONU reste à évaluer à la lumière de l'évolution des promesses enregistrées dans le SPCMP, depuis la dernière réunion ministérielle de Londres et de Paris sur le maintien de la paix, notamment en ce qui concerne le déploiement rapide des unités.

L'un des indicateurs d'appréciation possibles sera notamment la possibilité pour le DOMP de trouver des unités équipées, formées et mobiles, répondant aux critères linguistiques, lorsqu'il y a lieu, ou encore aux critères de genre, s'il y a lieu, ou encore de trouver, des capacités critiques de théâtres (ex : hélicoptères, unités spécialisées) répondant aux lacunes généralement constatées dans la génération de force.

Les obstacles à une meilleure contribution de certains États aux opérations de maintien de la paix – notamment des États francophones –, sont connus : une certaine méconnaissance de l'architecture institutionnelle onusienne et ses procédures d'engagement des forces dans les OMP. Tandis que l'utilisation du SPCMP reste fastidieuse, selon nombre de témoignages.

D'autres écueils structurels sont liés aux conditions de la génération des troupes en amont, dans les pays candidats contributeurs, notamment l'insuffisance des ressources et personnels dédiés aux questions des OMP, dans les pays comme dans leurs représentations permanentes.

32. Ghana's small unit making a huge impact, *African Aerospace*, 10 mars 2017.

33. Festus Aubyn and Kwesi Aning, Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre, Accra, Ghana, 1<sup>er</sup> novembre 2015.

La question des équipements, en lien avec l'enjeu de la protection des missions, et le défi des attaques contre les forces des Nations unies, reste fondamentale. L'expérience de terrain montre que les groupes irréguliers, dans certaines crises, sont parfois plus équipés que les contingents onusiens. L'asymétrie défavorise largement ces derniers.

La sécurisation des troupes par l'amélioration de l'information et le recours aux moyens technologiques, via les partenariats entre contributeurs, reste un défi, en raison de la lenteur de la prise de décision en la matière.

La nouvelle approche promue par l'ONU porte fortement l'accent sur le travail collaboratif entre le Secrétariat et les États membres. Cette collaboration renforcée par les visites d'évaluation et de consultation, au cours du cycle d'amélioration de préparation opérationnelle, devraient progressivement provoquer quelques avancées, pour la réalisation de l'engagement des pays les moins expérimentés.

La faible représentation des États africains dans les rencontres stratégiques consacrées aux OMP onusiennes (Sommets de leaders et réunions des ministres de la Défense) ainsi que la concentration de la charge des OMP sur un noyau de contributeurs reste cependant un signal interpellant. La disparité des moyens entre pays contributeurs, laisse augurer que seuls les pays en mesure de réaliser les investissements nécessaires pour préparer et maintenir des unités destinées à un déploiement rapide seront à court terme en condition d'être sélectionnés par le DOMP.

Toutefois, la trajectoire des contributeurs historiques comme le Ghana et le Sénégal, est aussi porteuse d'enseignements sur les retombées positives d'un usage adapté des moyens et investissements issus des partenariats en vue de la construction des capacités. Dans le cadre de sa contribution à la MINUSMA, le Ghana a particulièrement concrétisé – grâce à ses modestes moyens aériens – son ambition de passer du statut de pays contributeur de troupes (TCC – Troop-contributing countries) à celui de pays contribuant aux capacités, dont la contribution à la mission apporte une valeur ajoutée significative.

\*\*\*

# APPRÉHENDER LES DÉFIS DE LA PROTECTION DES CIVILS

---



Crédit photo : ONU / Sylvain Liechti



**Michel Liégeois** est professeur à l'Université catholique de Louvain (UCL) où il enseigne les Relations internationales et les études de sécurité. Depuis 2016, il préside l'Institut des Sciences politiques. Il est également directeur de la branche européenne du Réseau de recherche sur les opérations de paix et membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Il est l'auteur de nombreuses publications sur les opérations de paix.



*La protection des civils dans les conflits armés constitue un principe fondamental du droit humanitaire et une responsabilité morale incombant aux Nations unies<sup>1</sup>.*

## Résumé

La question de la protection des civils (PdC) a fait son entrée dans le débat relatif aux opérations de maintien de la paix (OMP) à l'issue de la trilogie funeste (Somalie, Bosnie et Rwanda) qui a confronté les Nations unies à une profonde remise en cause des principes cardinaux qui, jusque-là, avaient caractérisé les déploiements de Casques bleus. Depuis lors, de nombreux documents doctrinaux de même qu'une littérature scientifique abondante ont été consacrés à la PdC. Sur le terrain, cependant, les missions contemporaines comportant un important volet de PdC – MONUC/MONUSCO, MINUAD, MINUSCA, MINUSMA – n'ont pas donné des résultats conformes aux attentes.

Les causes de manque de performance sont diverses : insuffisance du dialogue triangulaire Secrétaire général (SG)-Conseil de sécurité (CS)-États contributeurs (TCC), manque d'homogénéité dans la compréhension des mandats par les différents contingents ; insuffisance de la formation préalable au déploiement tant sur le maintien de la paix en général que spécifiquement sur la dimension PdC ; dotation inadéquate en matériel (armement et mobilité) ; effet handicapant des restrictions d'emploi (Caveats).

La note entend synthétiser les principales leçons tirées des retours d'expérience récents en matière de PdC et formuler quelques recommandations visant à l'amélioration des performances opérationnelles dans cet aspect des mandats des OMP.

## Préalable conceptuel : protection des civils et politique de protection

La protection des civils est au cœur de la mission de maintien de la paix et de la sécurité internationale des Nations unies. Les missions de maintien de la paix de l'ONU actuellement en cours parmi lesquelles certaines sont presque aussi anciennes que les Nations unies elles-mêmes, stabilisent et surveillent les cessez-le-feu et soutiennent les pays ravagés par les conflits dans leur transition vers la stabilité.

Au cœur des conflits internes et internationaux, les enfants, les femmes, les familles et les communautés subissent des violences directes et indirectes. La plupart des conflits contemporains sont simultanément la cause et la conséquence de la faiblesse de certains États *au point, dans les cas extrêmes, d'en provoquer* la déliquescence. La violence armée moderne met plus souvent aux prises des groupes armés non étatiques qui poursuivent des objectifs variés, où le contrôle des populations civiles est parfois plus important que la conquête de territoires. Dans ces circonstances, l'enjeu de la protection des civils présente une grande complexité conceptuelle et de redoutables dilemmes opérationnels. Si l'idée générale de protéger les civils victimes de violences peut aisément emporter le consensus, il est nettement plus ardu de parvenir à une vision partagée de critères de différenciation entre combattants et non-combattants, de principes justifiant l'autorisation de la force aux fins de protection des civils par une tierce partie présente sur le territoire d'un État souverain, sans parler des difficultés proprement opérationnelles qu'un contingent rencontre pour assurer une protection efficace à une population dispersée sur un vaste territoire et démunie de moyens de communication.

Un rapide tour d'horizon des écrits et déclarations sur le sujet permet de mettre en évidence une absence de consensus et un débat animé sur l'ensemble de ces questions. S'agissant de la notion même de protection des civils, trois paradigmes principaux cohabitent.

Pour le premier, porté par les agences et les associations de défense des droits de l'homme et par la communauté humanitaire, la protection des civils relève d'une logique avant tout fondée sur le droit. Il s'agit d'assurer en tout temps et en tout lieu le respect du droit international humanitaire. Cette première approche est donc essentiellement normative. Elle se traduit notamment par des actions de témoignage, de dénonciation et de plaidoyer.

1. Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations unies intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations », A/70/95, 17 juin 2015, §82, p. 41.

Le deuxième paradigme, qui sert de référence aux agences de développement comme le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), est caractérisé par une approche bien plus large, qui intègre la protection des civils dans le contexte plus vaste de la bonne gouvernance et du développement économique et social.

Pour cette seconde approche, il n'y a pas lieu de distinguer les souffrances endurées par les populations civiles en fonction du fait qu'elles résultent directement des actions des belligérants ou qu'elles sont les conséquences indirectes d'un conflit prolongé, de l'absence de développement économique ou des déficiences des pouvoirs publics.

Le troisième paradigme se concentre uniquement sur la violence physique directe subie par les populations et sur les mesures nécessaires pour les protéger, au besoin en faisant usage de la force. Lorsqu'on évoque la PdC dans le contexte des opérations de maintien de la paix de l'ONU on le fait généralement dans le cadre de ce dernier paradigme en s'interrogeant sur l'efficacité des Casques bleus dans la mise en œuvre du volet « protection des civils » du mandat rédigé par le Conseil de sécurité.

Il n'est pas douteux qu'une telle approche soit excessivement restrictive mais il convient de prendre en compte le fait que, à tort ou à raison, *l'ensemble du système des Nations unies est aujourd'hui jugé sur ce que les soldats de la paix font — ou souvent, ne font pas — dans le domaine de la protection des civils. Les médias et médias sociaux sont braqués sur la performance des hommes et des femmes en uniforme et sur les civils au service de la paix dans le monde. La protection des civils est devenue la mesure en vertu de laquelle les Nations unies sont jugées et seront jugées dans le futur*<sup>2</sup>.

Cette pression médiatique et politique sur l'ONU et son image n'est pas sans être problématique dès lors qu'elle passe sous silence deux réalités essentielles. En premier lieu, elle ignore la responsabilité première de l'État hôte dans la protection de sa propre population. Il ne s'agit pas ici pour autant d'atténuer la responsabilité des forces de l'ONU mais de souligner que leur action en faveur de la sécurité des populations ne peut être envisagée que de façon supplétive et nécessairement limitée. Tout excès en la matière a en effet pour double conséquence de porter préjudice à la souveraineté de l'État hôte et de contribuer à accentuer la déresponsabilisation de ce dernier à l'égard de la sécurité de sa population. La deuxième réalité ignorée par une telle approche est le caractère multifactoriel des menaces pesant sur les populations civiles. Si l'outil militaire est nécessaire pour faire face à certains de ces facteurs, seule une approche plus globale – militaire, civile et politique – des enjeux de sécurité est à même d'apporter des solutions efficaces et durables aux situations d'insécurité des populations aux prises aux conflits armés et à leurs conséquences.

## Les Casques bleus et la protection des civils

La première mission de maintien de la paix de l'ONU explicitement dotée d'un mandat actif de protection des civils fut déployée en Sierra Leone en 1999. Quelques mois plus tard, en 2000, le rapport Brahimi conceptualisait la distinction entre neutralité et impartialité<sup>3</sup>. Une évolution doctrinale fondamentale qui ouvrait la porte à un traitement différencié des parties au conflit en fonction, notamment, de l'attitude de ces dernières à l'égard des accords de paix et de respect du droit humanitaire international. Le document en tirait toutes les conséquences en affirmant qu'*un État membre qui consent à fournir des contingents à une opération de ce type doit aussi être prêt à assumer d'éventuelles pertes en vies humaines dans le cadre de l'exécution de son mandat*.<sup>4</sup>

La même année, le Conseil de sécurité lui-même a établi dans sa résolution 1296 (2000) que les pratiques consistant à prendre délibérément pour cible des civils et à refuser au personnel humanitaire le libre accès à ces derniers en période de conflit armé pouvaient constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales et s'est déclaré disposé, dans de telles situations, à adopter les mesures appropriées. En particulier, si une opération de paix des Nations unies se trouve déjà sur place, c'est elle qui sera chargée de mettre en œuvre ces mesures ; elle devrait donc être préparée à une telle éventualité.<sup>5</sup>

2. Julian Harston ; *Protection des civils*, Institut de Formation aux Opérations de Paix, 2017, p. 12.

3. Par impartialité, il ne faut en effet pas entendre neutralité ou inaction ; il s'agit plutôt de traiter toutes les parties au conflit de la même façon et de leur imposer les mêmes normes. Par conséquent, une opération de paix ne peut fermer les yeux sur les actions d'une partie qui violerait les termes d'un accord de paix ou les normes et les principes internationaux que l'opération de paix est censée faire respecter.

4. Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies, A/55/305, 21 août 2000, p. 11.

5. *Idem*, §50, p. 10.

Depuis lors, dix autres missions ont reçu le mandat de protection des civils. En 2017, sept des 16 missions conduites par le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) disposent d'un tel mandat. Durant cette période d'un peu plus d'une quinzaine d'années, le DOMP s'est graduellement doté d'un corpus doctrinal destiné à encadrer et à spécifier les activités de protection des civils. Selon les lignes directrices du DOMP, la PdC inclut *toutes les mesures nécessaires, incluant le recours à la force, qui ont pour but de prévenir les menaces de violence physique visant les civils ou d'y réagir, en fonction des moyens et à l'intérieur des zones d'opérations, et sans porter atteinte à la responsabilité que le gouvernement du pays hôte a de protéger ses civils*<sup>6</sup>.

Le concept opérationnel endossé par le Secrétariat de l'ONU ne se réduit donc pas aux mesures militaires<sup>7</sup>. Il est au contraire pensé en trois étapes où la composante civile joue un rôle déterminant :

- **Protection au travers d'un processus politique** : La protection par un processus politique a deux composantes : a) assurer les négociations de paix et le suivi des décisions, en prenant en compte le droit et la justice ; et b) assurer la gestion de conflit et la réconciliation.
- **Protection vis-à-vis des violences physiques** : le concept opérationnel soutient que la protection des violences physiques « comprend des mesures préventives, comme l'engagement politique des parties au conflit auprès des hauts responsables des missions, des déploiements tactiques préventifs des forces de maintien de la paix dans les zones où les civils sont potentiellement en danger, voire même l'usage direct de la force dans les situations où des violations sérieuses du droit humanitaire international et des droits de l'homme ont lieu, ou pourraient avoir lieu ». Prenant en compte le rôle crucial de la prévention, le concept opérationnel se déploie en quatre phases d'action : (1) assurance et prévention, (2) préemption, (3) réponse et (4) consolidation.
- **Contribution à un environnement protecteur** : La construction d'un environnement protecteur comprend la promotion de la protection légale, la facilitation de l'assistance humanitaire et le soutien des institutions internationales.

S'il est indéniable que ces dernières années ont vu de nets progrès dans la définition par l'ONU des principes et des cadres d'action de la PdC, leur mise en œuvre sur le terrain s'est régulièrement heurtée à des obstacles tels que la lenteur du déploiement, l'insuffisance de l'équipement et de l'entraînement des contingents ou encore les restrictions d'emploi imposées par les capitales. Sur ces différents facteurs critiques pour le succès de la PdC, devant l'impossibilité de dégager un consensus sur des principes qui s'appliqueraient de façon obligatoire à tous les États contributeurs, les principes de Kigali<sup>8</sup> proposent une approche novatrice en définissant un cadre auxquels les États peuvent adhérer sur base volontaire. Le succès de cette approche dépendra de l'adhésion des principaux États contributeurs.

### Protection des travailleurs humanitaires

Dans les situations sécuritaires complexes, ONG humanitaires et soldats de la paix cohabitent sur le terrain. De nombreux débats ont eu lieu sur les modalités de leur coopération et sur le degré de coordination possible et souhaitable entre l'ONU et les opérateurs humanitaires non-gouvernementaux. Les travaux les plus récents menés par la *Peace Research Institute* d'Oslo (PRIO)<sup>9</sup> montrent une forte corrélation entre l'intensité du conflit et le risque d'atteinte à la sécurité des humanitaires, en particulier sous la forme d'enlèvements. Il s'impose sans doute de pousser plus avant les réflexions en cours sur l'intégration de l'action humanitaire dans les opérations de paix, sur les conséquences du déploiement d'ONG humanitaire dans les zones de conflit, sur l'impact de la nature et de la composition des opérations de paix sur les perceptions que les belligérants ont des travailleurs humanitaires déployés et sur les effets que ces éléments peuvent avoir sur la sécurité du personnel des ONG humanitaires.

6. Nations unies, Département des opérations de maintien de la paix / Département de l'appui aux missions, *Protection des civils – Mise en œuvre des lignes directrices applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations unies*, 2015, p. 3.

7. Les aspects relatifs à l'usage de la force font l'objet de balises spécifiques formalisées dans un document interne du DOMP : *Guidelines January 2017, Use of Force by Military Components in United Nations Peacekeeping Operations*.

8. Les principes de Kigali sur la protection des civils sont au nombre de dix-huit. Ils furent adoptés à l'occasion de la conférence internationale de haut niveau qui s'est tenue dans la capitale rwandaise les 28 et 29 mai 2015. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 44 États s'étaient engagés à appliquer ces principes.

9. Voir notamment Kristian Hoelscher, Jason Miklian et Havard Mogleiv Nygard, *Conflict, Peacekeeping, and Humanitarian Security: Understanding Violent Attacks Against Aid Workers*, in *International Peacekeeping*, vol.24, n° 4, 2017, p. 538565.



## Aspects linguistiques

On le sait, le succès des missions de stabilisation de longue durée repose en grande partie sur leurs capacités à s'articuler harmonieusement avec les communautés locales en prenant en compte leurs spécificités et en favorisant autant que possible leur participation aux différents processus de stabilisation et de consolidation de la paix : DDR, RSS, justice transitionnelle...

La connaissance par le personnel déployé de la langue véhiculaire pertinente – le français dans la plupart des théâtres d'opérations de l'ONU en Afrique – constitue donc un facteur de réussite incontestable. Dans le domaine particulier de la PdC, le DOMP reconnaît implicitement l'importance de la communication lorsqu'il affirme que *Les planificateurs du Bureau des affaires militaires doivent faire des exigences de la tâche de protection des civils un facteur dans la mise sur pied des capacités. [...] Des ressources particulières, telles que les assistants multilingues et les moyens de transmission, restent aussi essentielles*<sup>10</sup>.

On peut toutefois s'étonner qu'au lieu de se contenter d'auxiliaires multilingues, la doctrine du DOMP ne recommande pas explicitement le déploiement de personnel parlant la langue locale alors que par ailleurs, selon une logique pourtant similaire il entend [...] *veiller à ce que les contingents déployés dans des zones d'opérations où des violences sexuelles liées aux conflits sont commises soient encouragés à déployer un personnel militaire de sexe féminin qui peut accentuer les contacts avec les femmes et les filles* [...]<sup>11</sup>.

## Retours d'expérience : Soudan du Sud et Mali

### Soudan du Sud : sites de protection des civils (SPC)

L'histoire des opérations de paix est riche d'exemples – Bosnie, Rwanda, Darfour... – où la stratégie consistant à délimiter des espaces de protection des civils a rencontré de graves difficultés de mise en œuvre avec, dans les cas les plus graves, des conséquences humanitaires dramatiques. Pour autant, le DOMP n'a pas exclu cette stratégie de sa politique de protection des civils puisque celle-ci prévoit, notamment qu'en cas de situation extrême de menace imminente pesant sur des civils, une force de maintien de la paix doit considérer la possibilité d'ouvrir les portes de ses installations aux groupes menacés et ce complémentaire à la mise en œuvre des dispositifs nécessaires à la sécurisation de camps de réfugiés ou de déplacés internes. Le Soudan du Sud est sans doute le théâtre contemporain d'opération le plus riche d'enseignement à cet égard. La MINUSS y a développé une expérience unique de cogestion de camps de personnes déplacées à l'intérieur même de ses bases dont on peut certainement tirer des leçons utiles.<sup>12</sup>

On soulignera avant toute chose les importantes différences qui distinguent les SPC de la simple protection par des Casques bleus de camps de personnes déplacées ou réfugiées. En premier lieu, les SPC bénéficient de l'inviolabilité que leur confère l'Accord de statut signé par l'ONU avec le gouvernement de l'État hôte. Une fois admis dans un SPC, un civil ne peut donc plus en être extrait par les autorités locales alors que, à l'inverse, les services du gouvernement hôte conservent la plénitude de leurs prérogatives sur les civils présents dans les camps de réfugiés et de déplacés. Cette distinction juridique est évidemment d'importance si on se remémore, par exemple, les incidents dramatiques survenus au camp de Kalma, au Darfour, en août 2008, lors d'une tentative d'interpellation par les forces de sécurité soudanaise.

La seconde particularité d'un SPC est le rôle primordial de la Force de l'ONU dans son administration, ce qui ne va pas sans générer des difficultés d'ajustement avec les agences et organisations humanitaires qui ont pour habitude d'assumer le leadership dans la gestion des camps de réfugiés ou de déplacés.

Une troisième différence qui modifie fondamentalement la vie quotidienne dans un SPC par contraste avec un camp de personnes déplacées résulte des fortes contraintes imposées aux mouvements de et vers le SPC alors que, dans un camp ordinaire, les personnes sont libres d'entrer et sortir à leur guise.

10. Nations unies, Département des opérations de maintien de la paix / Département de l'appui aux missions, *Protection des civils – Mise en œuvre des lignes directrices applicables aux composantes militaires des missions de maintien de la paix des Nations unies*, 2015, p. 9.

11. *Idem*, p. 11.

12. Caelin Briggs, *Protection of Civilians Sites – Lessons Learned from South Sudan for Future Operations*, Norwegian Refugee Council, mai 2017.

La dernière différence réside dans la fonction fondamentale assignée à l'entité. Comme son nom l'indique, un site de protection des civils résulte d'une urgence impérative de mettre à l'abri des civils sur lesquels pèsent des menaces imminentes de violences physiques. Leur confinement durable dans l'enceinte du SPC génère ensuite des besoins en services humanitaires subséquents. À l'inverse, un camp de réfugiés ou de personnes déplacées résulte généralement d'un processus qui génère de concentration de populations à un endroit donné. Ladite concentration de populations dénuées de tout genre des besoins en services de bases qui s'organisent alors selon les standards opérationnels propres aux intervenants humanitaires. Dans certains cas le contexte politique et sécuritaire interne ou externe à ces implantations requiert la présence d'unités de police voire la protection par des moyens militaires.

De ces différences fondamentales résultent des difficultés spécifiques de coordination entre acteurs du maintien de la paix et intervenants humanitaires dans la gestion quotidienne des SPC. À cet égard, l'expérience de la MINUSS atteste qu'en dépit de ces importantes difficultés il est possible de définir des espaces d'action clairement distingués pour chaque catégorie d'acteur tout en mettant en place des mécanismes de coordination civilo-militaires pragmatiques et fonctionnels.

Un autre risque associé à la mise en œuvre de SPC est celui d'une concentration excessive des moyens sur ceux-ci au dépend des besoins de protection des populations civiles localisées ailleurs.

L'expérience au Soudan du Sud a également montré que la création de SPC ne résulte généralement pas d'un processus planifié mais d'une réponse improvisée en urgence. Il est dès lors de la plus haute importance que la réactivité opérationnelle se double d'une *due diligence* de la part du Conseil de sécurité qui devra adapter le mandat en conséquence de la situation nouvelle afin d'éviter tout hiatus entre les actions entreprises par le commandement de la force de paix et son mandat.

La pratique des SPC au Soudan du Sud semble par ailleurs indiquer que les effets d'aubaines – afflux de population civiles non-menacées vers les SPC en raison des services humanitaires qui y sont prodigués – sont moins importants qu'attendus.

Le concept de SPC n'est en outre viable qu'à la condition expresse de prévenir la militarisation de celui-ci et son utilisation comme sanctuaire par des groupes armés. Il est donc indispensable de prévoir des dispositifs stricts de filtrage et de DDR aux entrées des SPC.

## MINUSMA : violence non politique

La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) présente un intérêt particulier car elle rencontre au sein de l'espace francophone certaines des difficultés que la Mission des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD) a expérimenté depuis plusieurs années<sup>13</sup>.

La résolution 2295 identifie la PdC comme une tâche prioritaire de la MINUSMA et dote cette dernière de moyens robustes pour mener à bien sa mission en autorisant celle-ci à « anticiper, dissuader et contrer les menaces [...] et à prendre des mesures robustes et actives pour protéger les civils ». Ces formulations découlent de l'analyse du Conseil de sécurité selon laquelle le contexte de déploiement de la MINUSMA est caractérisé par la prévalence de menaces dites asymétriques. Au nord du Mali, ce serait donc les groupes terroristes qui constitueraient la menace principale à l'égard de la sécurité des civils. La réalité empirique est cependant bien différente. Les différents groupes armés actifs au nord du Mali ne prennent que très rarement la population civile pour cible. Au contraire, il semble que la plupart du temps, ils veillent à ce qu'elle soit épargnée par les combats et qu'ils se posent au contraire comme protecteurs de celle-ci car ils ont intégré le fait que leurs objectifs ne peuvent être atteints que s'ils bénéficient de son soutien.

Si les civils sont peu ciblés par les groupes armés, ils sont en revanche les victimes de la violence émanant de formes très variées de banditisme, de criminalité de droit commun ainsi que d'affrontements intercommunautaires. Or, la capacité d'une opération de paix à protéger la population civile de ce type de violence est limitée par un certain nombre de facteurs dont certains sont communs à l'ensemble des missions de paix (effectifs insuffisants au regard de la zone de déploiement, terrain défavorable, infrastructures lacunaires, dépendance au transport par hélicoptères disponibles en nombre insuffisant) et d'autres sont spécifiques au contexte malien (vulnérabilité des soldats de la MINUSMA aux attaques et embuscades et, par conséquent, concentration des efforts sur

13. Michel Liégeois, Darfour : mission impossible pour la MINUAD ?, Rapport du GRIP, 2009/6.

la sécurité de la MINUSMA elle-même, capacité insuffisante en moyens de reconnaissance aériens, longueur et vulnérabilité des lignes d'approvisionnement, capacité quasi-inexistante de patrouille à longue distance).

Après le Darfour, l'expérience malienne suggère donc que la PdC doit être adaptée au contexte et, le cas échéant adapter ses concepts, ses tactiques et ses moyens aux formes non-militaires que peuvent prendre les menaces envers la sécurité des civils.

## Recommandations

### 1) Pour un engagement tripartite sur la PdC

Le Secrétariat de l'ONU (DOMP-DAM), le Conseil de sécurité et les États contributeurs volontaires devraient engager un dialogue tripartite au terme duquel serait dégagée une approche commune minimale de la PdC (concepts et principes opérationnels). Au terme dudit dialogue, des engagements communs pourraient être pris sous la forme d'un document « Objectifs 2025 pour la protection des civils » dont le prolongement concret se formaliserait par la signature d'un MOU-type standardisé.

### 2) Pour un endossement formel de la PdC par les contributeurs

Les États contributeurs seraient invités, sur base volontaire, à adhérer aux Objectifs 2025 de manière à permettre la constitution graduelle d'un noyau de contributeurs partageant entre eux et avec l'ONU, une compréhension commune des principes de la PdC et de sa mise en œuvre, en particulier dans le cadre de la certification pré-déploiement et de l'évaluation post-déploiement.

### 3) Pour des capacités accrues en matériel critique (armement et mobilité)

L'adhésion des États membres aux Objectifs 2025 serait subordonnée à une certification par les pairs (DOMP et autres États contributeurs). Ce mécanisme de certification permettrait de garantir que les unités affectées à des missions de PdC répondent aux conditions requises d'équipement, de formation spécifique à la PdC et de niveau d'entraînement.

### 4) Pour un abandon des restrictions

Dans plusieurs opérations, les restrictions d'emploi (Caveats) établies par les États contributeurs ont compliqué la conduite opérationnelle des unités déployées et amoindri l'impact de la mission en matière de PdC. A l'instar de l'une des dix-huit recommandations reprises dans les principes de Kigali sur la protection des civils (2016), les États souscrivant aux Objectifs 2025 s'engageraient formellement à *n'imposer aucune restriction d'emploi aux contingents mis à disposition du DOMP dès lors que les missions assignées ressortissent de la section du mandat relative à la PdC.*

### 5) Pour une dynamique de progrès dans les pratiques de PdC

Ainsi que le montre les quatre exemples qui précèdent, une analyse des expériences de terrain et la mise à disposition systématique de leur synthèse est une pratique peu coûteuse qui permet d'engager un cercle vertueux de progrès et d'amélioration des performances en matière de PdC via le partage des bonnes pratiques et l'intégration de ces dernières dans les cursus de formation des cadres et des contingents susceptibles de mettre en œuvre des mandats de PdC. Les parties prenantes aux Objectifs 2025 s'engageraient à renforcer l'aspect PdC dans les dispositifs de retour d'expérience existants.

### 6) Standardisation : manuel de terrain

Si un sérieux effort doctrinal a été produit par le DOMP<sup>14</sup> sur la base des expériences de terrain au sein des opérations comportant un mandat de PdC, il manque encore un document systématique, didactique et abordable par les contingents, bref un véritable « manuel de terrain de la PdC en opérations de paix ». Ce document, articulé sur les principes doctrinaux mentionnés ci-avant serait régulièrement enrichi par l'intégration des éléments issus du processus décrit au point (5) ci-dessus.

14. Nations unies, Département des opérations de maintien de la paix / Département de l'appui aux missions Réf. 2015.07, Politique du DOMP/DAM La protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies, 2017.

## **7) Formation dédiée obligatoire**

La PdC devrait être reconnue comme un volet d'importance critique dans les mandats des opérations de paix. À ce titre, les modules de formation à la PdC organisés par le DOMP devraient être renforcés et rendus obligatoires pour les cadres et les contingents amenés à conduire des opérations de PdC.

## **8) École francophone de la PdC**

Eu égard, d'une part, à l'importance de la thématique et de ses enjeux et, d'autre part, au caractère essentiel de la dimension linguistique, il devrait être envisagé de créer un Centre d'excellence francophone de la PdC au sein de l'École de Maintien de la Paix de Bamako (EMPB).

Celui-ci jouerait un rôle essentiel de :

- développement des capacités de PdC des cadres et contingents francophones ;
- amélioration des capacités contributives des États francophones aux opérations de paix avec mandat de PdC ;
- développement graduel d'une culture de la PdC dans les structures militaires des États partenaires ;
- témoignage de l'engagement des États francophones à l'égard de la PdC.



# « ACTION POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX » : DERNIER AVATAR DE L'ÉTERNELLE RÉFORME DES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU

---



Crédit photo : ONU / Loey Felipe



**Dr Michel Liégeois** est professeur à l'Université catholique de Louvain (UCL) où il enseigne les Relations internationales et les études de sécurité. Depuis 2016, il préside l'Institut des Sciences politiques. Il est également directeur de la branche européenne du Réseau de recherche sur les opérations de paix et membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Il est l'auteur de nombreuses publications sur les opérations de paix.



Le 28 mars dernier, la présidence néerlandaise du Conseil de sécurité des Nations unies organisait un débat visant à améliorer l'efficacité des opérations de maintien de la paix des Nations unies. À cette occasion, le Secrétaire général a formulé six demandes à l'attention des États membres. Ces demandes s'inscrivent dans un nouveau projet de réforme, plus large, appelé « Action pour le maintien de la paix » (A4P). Antonio Guterres a exprimé son désir de voir son projet aboutir à un accord formel en fin d'année 2018. Bien que cette nouvelle initiative ait été saluée par l'ensemble des États membres, elle n'en reste pas moins l'expression d'une doctrine spécifique des opérations de maintien de la paix cristallisant des divergences d'intérêts et de visions entre les États membres. Il est dès lors pertinent de s'interroger sur les perspectives de cette proposition de réforme.

L'« Action pour le maintien de la paix » s'inscrit dans un processus de longue haleine qui, depuis plusieurs années, alterne la réflexion doctrinale et les réformes des activités de maintien de la paix conduites par l'ONU. Pour bien saisir la portée de l'initiative d'Antonio Guterres, il s'indique de revenir sur les principales étapes de ce processus et de comprendre le lien étroit qui le relie au contexte international. On pourra alors analyser à cet aune le contenu de l'« Action pour le maintien de la paix » et évaluer les perspectives d'une issue positive.

## Mise en contexte

Depuis leur premier déploiement, les opérations de maintien de la paix des Nations unies sont engagées dans un perpétuel processus de réforme.<sup>1</sup> Il suffit d'un rapide coup d'œil sur ce processus, toujours en court, pour identifier sa caractéristique essentielle : absentes de la Charte des Nations unies et, pour cette raison, longtemps dépourvues de conceptualisation doctrinale, les opérations de maintien de la paix se sont développées de manière essentiellement ad hoc et incrémentale au gré des crises internationales et des expériences de terrain.<sup>2</sup> Ce processus évolutif est ainsi balisé par une succession de rapports qui adoptent une perspective à la fois rétrospective – tirer les leçons du passé – et prospective : dessiner le cadre des opérations de la décennie suivante.

L'évolution de la doctrine des opérations de maintien de la paix est à cet égard marquée par trois documents fondamentaux : l'Agenda pour la paix (1992), le rapport Brahimi (2000) et le rapport Hippo (2015).

Le but de cette analyse n'est pas d'exposer en détails les différentes recommandations de ces rapports mais de mettre en lumière leurs caractères complémentaires et leur contribution à l'élaboration de la doctrine contemporaine des opérations de maintien de la paix des Nations unies.

## La première génération des opérations de maintien de la paix

En 1956, lorsque les premiers Casques bleus sont déployés lors de la crise de Suez, leur mandat se borne à constituer une force d'interposition entre les parties au conflit en vue de surveiller le cessez-le-feu préalablement établi et de créer sur le terrain les conditions favorables à un accord de paix. Cette opération est mue par trois principes fondamentaux qui la distinguent radicalement d'une opération militaire classique : le consentement des parties au conflit, l'impartialité du contingent onusien et l'emploi de la force armée limité à la stricte légitime défense.

À l'origine, les opérations de maintien de la paix sont donc considérées comme un outil d'interposition entre deux belligérants. Leur efficacité réside dans leur dimension symbolique et dissuasive et ne résulte nullement d'un rapport de forces militaires. La présence de Casques bleus augmente, en effet, le coût politique d'une violation du cessez-le-feu par l'une des parties au conflit. Si l'on accepte de considérer l'expérience congolaise (ONUC) comme une exception, ce modèle de Suez est celui qui prévaudra tout au long de la Guerre froide en matière de maintien de la paix des Nations unies.

1. Alexandra Novosseloff, *Dix ans après le rapport Brahimi sur les opérations de paix des Nations unies : quel bilan d'une décennie de réformes ?* 2010, p. 1.

2. *Ibidem*, p. 1.



# L'Agenda pour la paix

Si l'adaptation au nouveau contexte international post-Guerre froide est un défi de taille pour les Nations unies, la nouvelle donne géopolitique libère également son Conseil de sécurité de l'usage intempestif du droit de veto et lui offre la possibilité d'envisager son action en matière de paix et de sécurité internationale avec une ambition renouvelée. En 1992, le Secrétaire général Boutros-Ghali publie « Un agenda pour la paix ». Ce rapport vise à définir ce que doit être l'action des Nations unies en matière de paix et de sécurité internationales dans ce nouveau contexte post-Guerre froide. L'Agenda pour la paix divise l'action des Nations unies en cinq modalités : la prévention des conflits, le rétablissement, l'imposition, le maintien et la consolidation de la paix.

Les opérations de maintien de la paix sont ainsi conceptualisées comme l'une des modalités possibles parmi un continuum d'actions qui se caractérise par sa nature chronologique et séquentielle, depuis la prévention (en amont) des conflits jusqu'à la consolidation de la paix, en aval des conflits. Au sein de ce continuum, le rapport introduit cependant une distinction stricte entre les opérations de maintien de la paix et celles d'imposition de la paix.

En matière d'opération de maintien de la paix, l'agenda de Boutros-Ghali réaffirme le caractère central des trois principes fondateurs des opérations de maintien de la paix – consentement, impartialité et usage restreint de la force – tout en prônant une dilatation du registre d'actions des Casques bleus au-delà de leur fonction traditionnelle d'interposition militaire ouvrant ainsi la voie à ce qui sera, trois années plus tard, conceptualisé comme des opérations multidimensionnelles par le « Supplément à l'Agenda pour la paix ».

## Le Rapport Brahimi

La principale qualité de l'Agenda pour la paix résidait dans son effort de conceptualisation de l'action générale de l'ONU. Néanmoins, en matière d'opérations de maintien de la paix, il entérine plus une nouvelle réalité qu'il ne propose de véritable réforme. Cette nécessité de réforme va pourtant apparaître à la suite des échecs des opérations en Bosnie, en Somalie et au Rwanda.

Cette réforme sera initiée, en 2000, par les apports doctrinaux du rapport de Brahimi. Si l'Agenda pour la paix considérait les opérations des Casques bleus comme faisant partie d'un continuum séquentiel, le Rapport Brahimi adopte pour sa part une approche holistique qui prend en compte le caractère le plus souvent multidimensionnel des opérations de paix contemporaines. Les différentes modalités d'action définies par « Un Agenda pour la Paix » sont plus souvent concomitantes que séquentielles et elles interagissent fortement entre elles. Cette nouvelle approche holistique enjoint les acteurs du système onusien à mettre en œuvre de concert les différents volets de leurs actions.

Devant les exactions commises en Bosnie et au Rwanda, le rapport Brahimi se devait également de réinterpréter les principes fondamentaux des opérations de maintien de la paix. À cet égard, la limitation de l'usage de la force, restreinte à la légitime défense, est élargie à la défense du mandat de la mission et à la protection des civils. L'impartialité politique de l'ONU ne peut signifier l'inaction face aux parties qui menacent le mandat, le personnel de l'ONU ou les populations civiles dans la zone de déploiement.

## Le rapport Hippo

En juin 2015, Le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix déposait son rapport désormais mieux connu sous l'appellation « rapport Hippo ». Ce document vise à répondre à un contexte international marqué notamment par l'émergence du terrorisme et de l'insécurité croissante des Casques bleus qui en découle.

L'une des principales innovations apportées par ce document réside dans sa réévaluation du principe fondamental d'impartialité.<sup>3</sup> Bien que ce principe avait déjà connu une réinterprétation lors du rapport Brahimi, le rapport Hippo l'accentue : « Être impartial ne signifie pas être neutre et ne revient pas à traiter toutes les parties de la même façon, en toutes circonstances et à tout moment, alors que, dans certains cas, les parties ne se situent pas sur un pied d'égalité, l'une étant de toute évidence l'agresseur et l'autre la victime. » Le rapport Hippo admet ainsi la possibilité d'une inégalité morale entre les parties au conflit. Dans le même esprit, il propose de faire évoluer le principe de consentement des parties en mettant l'accent sur la nécessité du consentement politique du pays hôte et en prenant acte de la pratique du Conseil de sécurité qui mandate des Casques bleus en l'absence d'accord de paix inclusif.

3. Charbonneau, Goffi, Sandor, Sears, Tourreille (2016), *Quels futurs pour le maintien de la paix et de la gouvernance sécuritaire en Afrique ? Ordre, violence et légitimité*. Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. p. 8.

Pour certains, cette nouvelle évolution doctrinale s'écarte de la vision traditionnelle de l'ONU qui, jusque-là s'appuyait sur la stricte égalité des combattants sans prise en compte de la justesse de la guerre qu'ils mènent.<sup>4</sup>

Une autre évolution majeure de la doctrine encouragée par le rapport Hippo est liée à la priorité qu'il donne aux mesures de prévention et de consolidation de la paix. Cette évolution avait déjà été, en partie, entérinée par l'Agenda pour la paix. Les OMP étaient déjà conçues, à l'époque, comme devant mettre en œuvre les conditions nécessaires à une paix durable. Mais avec le rapport Hippo, les efforts de consolidation deviennent une priorité et sont étroitement liés à ceux du développement.<sup>5</sup>

## « L'Action pour le maintien de la paix »

### La primauté des solutions politiques

L'une des premières recommandations formulées par l'« Action pour le maintien de la paix » (A4P) est directement adressée aux États membres des Nations unies. Ces derniers doivent renforcer leur engagement politique pour résoudre les conflits. Les opérations de maintien de la paix des Nations unies ne constituent pas une alternative à un processus politique de paix. Elles doivent appuyer ce dernier. À cet égard, Antonio Guterres réitère l'une des conclusions du rapport Hippo : « une paix durable est accomplie non pas à travers des engagements militaires ou techniques mais à travers des solutions politiques. »<sup>6</sup>

Cette première recommandation, malgré le fait qu'elle soit appuyée explicitement par une majorité d'États membres<sup>7</sup> bute toutefois sur d'importants obstacles dès lors que l'on envisage sa mise en œuvre au-delà de la simple déclaration d'intention. En effet, la capacité ou la volonté des États à trouver des solutions politiques aux conflits en cours est largement amoindrie par les oppositions d'intérêts persistantes sur l'échiquier international. Ainsi, le fait que la Russie souscrive à cette recommandation alors qu'elle gèle intentionnellement les conflits se déroulant dans son « étranger proche »<sup>8</sup>, est une bonne illustration de l'écart entre l'apparent consensus favorable parmi les États membres et la réalité politique sous-jacente.

Du reste, les discussions sur l'A4P ont eu pour effet paradoxal de remettre le maintien de la paix au cœur des débats à New York alors même que ce n'était pas nécessairement l'intention initiale du Secrétaire général et que les États membres étaient assez divisés sur la question.

### Des mandats clairs, précis et réalistes

Antonio Guterres appelle les États membres du Conseil de sécurité à formuler des mandats clairs, précis et réalistes dans le domaine des opérations de maintien de la paix. Il regrette que ces derniers élaborent les mandats comme l'on décore un sapin de Noël<sup>9</sup>. En effet, si, dans la plupart des familles ce qui compte n'est pas tant la beauté finale du sapin mais plutôt le fait que chacun de ses membres puissent accrocher sa décoration, au sein du Conseil de sécurité, l'élaboration du mandat suit la même logique. La nécessité de trouver un consensus amoindrit l'efficacité du mandat sur le théâtre des opérations. Devant la nécessité d'agir de manière urgente et l'impossibilité d'arriver à un compromis traduisant une stratégie efficace de gestion de crise, les membres du Conseil n'hésitent pas à remplir les mandats d'une multitude de tâches et d'objectifs, qui sur le plan opérationnel, sont difficilement conciliables voire même, parfois, contradictoires.

L'amélioration des mandats est, pourtant, d'une importance centrale si l'on souhaite rendre plus efficaces les opérations de maintien de la paix. D'ailleurs, cette nécessité a été formulée explicitement par une majorité d'États membres lors du débat au Conseil de sécurité.<sup>10</sup>

4. *Ibidem* p. 15.

5. *Ibidem* p. 16.

6. International Peace Institute. *Action for Peacekeeping: Will Political Consensus Lead to Change in Practice?* septembre 2018, p. 3.

7. Sur les 70 États membres ayant pris part au débat au sein du Conseil, 27 appuient explicitement cette recommandation.

8. Xavier Follebouk, *Les conflits gelés de l'espace postsoviétique : genèse et enjeux*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain, 2012, p. 15.

9. Nations unies. *Le Secrétaire général annonce une « Action pour le maintien de la paix » au Conseil de sécurité et présente « six demandes immédiates » aux États membres*. En ligne le 28 mars 2018. Consulté le 6 septembre 2018. Disponible sur : <https://www.un.org/press/fr/2018/cs13268.doc.htm>

10. Sur les 70 États membres ayant pris part au débat du Conseil de sécurité, 36 appuient explicitement cette recommandation.

Néanmoins, le problème de la qualité du mandat est inhérent au processus décisionnel du Conseil de sécurité. Il est, alors, fortement corrélé à celui des positions antagonistes des États membres. Par conséquent, cette recommandation, si elle n'est pas assortie de propositions concrètes, n'a que peu de chances d'aboutir à une mise en œuvre effective par les États membres même si, bien entendu, elle fera l'objet d'une large adhésion de principe.

## L'usage de la force

La nouvelle réforme du secrétaire général ne se penche pas directement sur la question de l'usage de la force. Il s'agit pourtant d'une question centrale tout au long de l'évolution doctrinale des opérations de maintien de la paix. Les restrictions et les règles d'engagement des Casques bleus constituent en effet l'essence même de ce qui les différencie d'une force militaire traditionnelle.

Depuis, notamment, les échecs des opérations du Rwanda et de Bosnie-Herzégovine, le principe fondamental de l'usage de la force qui, initialement, se limitait à la stricte légitime défense des Casques bleus a connu d'importantes évolutions, notamment au travers de la notion d'un maintien de la paix robuste. Dans la doctrine Capstone de 2008, ce concept est défini de la façon suivante : « [L'emploi de] tous les moyens nécessaires pour prévenir toute tentative de troubler le processus de paix, pour protéger les civils en cas de menace imminente d'atteinte à l'intégrité physique des personnes ou pour aider les autorités nationales à maintenir l'ordre public. [...] Les opérations de maintien de la paix des Nations unies ne doivent recourir à la force qu'en dernier ressort, après avoir épuisé toute autre méthode de persuasion. [...] L'usage de la force sert, en fin de compte, à influencer ou à dissuader ceux qui agissent contre le processus de paix ou qui s'attaquent aux civils, non à les éliminer physiquement. L'usage de la force [...] doit toujours être calibré, précis, proportionnel et approprié, conformément au principe de la force minimale nécessaire pour atteindre l'objectif escompté »<sup>11</sup>.

Ce concept du maintien de la paix robuste suscite cependant des divergences d'appréciation et d'interprétation entre les États membres des Nations unies. Pour certains États membres la robustesse des mandats est une condition nécessaire pour protéger les civils et le personnel onusien. Il a d'ailleurs fait l'objet d'un nombre important de recommandations lors du débat au Conseil de sécurité.<sup>12</sup>

À leurs yeux, cette robustesse est parfaitement compatible avec les principes fondamentaux que sont l'impartialité, le non recours à la force et le consentement de l'État hôte dans la mesure où l'usage de la force a, avant tout, une utilité dissuasive et s'inscrit dans un usage tactique afin de faire respect les mandats.<sup>13</sup>

En revanche, d'autres États membres considèrent le maintien de la paix robuste comme étant, au contraire, incompatible avec les principes fondamentaux des opérations de maintien de la paix. Premièrement, le possible recours à la force au-delà de la stricte légitime défense contribue, selon eux, à la perte d'impartialité des Casques bleus. Cette perte d'impartialité accroît le risque d'affecter la perception de certains belligérants pour lequel les contingents onusiens sont vus comme parties prenantes au conflit ce qui augmente donc le risque d'atteintes à leur sécurité. Ensuite, l'augmentation de l'armement des Casques bleus, même à des fins dissuasives, induit un processus d'escalade militaire, lequel, outre qu'il renforce le biais perceptif mentionné ci-avant peut aussi se traduire par des dommages collatéraux au sein des civils. Enfin, le possible recours à la force est souvent perçu par l'État hôte comme une ingérence, une entrave à sa souveraineté voire, dans certains cas, comme une forme d'interventionnisme aux relents néocoloniaux. Cette doctrine du maintien de la paix robuste induirait in fine la perte du consentement de l'État hôte pour tout déploiement d'opération de maintien de la paix sur son territoire.<sup>14</sup>

C'est pour cette dernière raison que le Secrétaire général aborde la question de l'usage de la force dans le cadre du rôle accru attendu des organisations régionales, en particulier l'Union africaine et les organisations sous-régionales sur le continent africain – on pense notamment à la dernière-née, le G5 Sahel – en matière d'opérations de paix robustes.

11. Nations unies. *Opérations de maintien de la paix des Nations unies : principes et orientations*, 2008, p. 37-38.

12. Sur les 70 États membres ayant pris part au débat au sein du Conseil, 33 appuient cette recommandation. Les recommandations aux mandats robustes, les références au rapport Santos Cruz et à la protection de civils ont été, ici, agrégées.

13. International Peace Institute. *Action for Peacekeeping: Will Political Consensus Lead to Change in Practice?*, septembre 2018. p. 5.

14. International Peace Institute. *Action for Peacekeeping: Will Political Consensus Lead to Change in Practice?*, septembre 2018. p. 5.

## La prévention et la consolidation de la paix

L'omission de la question des modalités de l'usage de la force, s'explique par l'orientation qu'Antonio Guterres veut donner à l'action des Nations unies. Le Secrétaire général souhaite, en effet, s'attaquer d'avantage aux causes profondes des conflits et axer l'action des Casques bleus sur la prévention des conflits et la consolidation de la paix. Si l'emploi robuste de la force procède d'une vision traditionnelle, essentiellement militaire, de la sécurité, la prévention et la consolidation de la paix, s'inscrivent, quant à elles, dans une vision élargie de la sécurité internationale. Selon cette dernière approche, les menaces qui pèsent sur un civil ne sont plus seulement d'ordre militaire mais également d'ordre social, politique et économique. Pour assurer la survie d'un enfant, il ne s'agit plus uniquement de faire taire les balles sifflantes à ses oreilles, de déblayer le chemin de son école des bombes à sous munitions mais il faut, également, s'assurer que son école ne soit pas détruite ou s'assurer de la (re)construire. Il faut le détourner des groupes criminels ou des milices qui visent à en faire un soldat, un trafiquant de drogues. Il faut le protéger de la menace de la radicalisation des groupes extrémistes. Il faut le prémunir contre les agressions sexuelles, lui permettre d'avoir un toit et s'assurer qu'il ne connaisse pas la famine.

Cette approche préventive et globale du maintien de la paix suscite des réticences de la part de certains États membres des Nations unies. Premièrement, une telle approche suppose une vision commune de ce qui peut déclencher un conflit ou une atteinte à la paix et la sécurité internationale.<sup>15</sup> Antonio Guterres base cette vision préventive, d'une part, sur les cadres normatifs universels originels du maintien de la paix que sont les droits de l'Homme et le droit humanitaire internationale. Mais d'autre part, il cherche, également, à faire reconnaître l'aide au développement ou les questions de genre comme des cadres normatifs devant structurer le déploiement de Casques bleus.

Aussi universellement reconnus soient-ils, ces cadres normatifs n'ont pas la même importance aux yeux des différents États membres des Nations unies. Pour certains pays, le respect des droits de l'Homme ne constituant pas une norme au niveau domestique, ils sont dès lors réticents à l'idée que ces principes soient érigés en cadre d'action pour les Casques bleus et s'oppose donc aussi à la vision préventive prônée par le Secrétaire général.

La doctrine prônée par l'« Action pour le maintien de la paix » établit en outre un lien étroit entre l'aide au développement et la paix.<sup>16</sup> Néanmoins, ce cadre normatif est loin de susciter l'unanimité des États membres.<sup>17</sup> En effet, l'aide au développement ou du moins certaines modalités de son application, notamment les différentes formes de conditionnalité, se heurte aux réticences des États hôtes ainsi qu'aux oppositions des États membres critiquant son caractère trop occidental.

L'action préventive axée sur l'aide au développement suscite des craintes liées au respect de la souveraineté des États. Cette dernière préoccupation est particulièrement saillante en raison de la concentration des activités de maintien de la paix de l'ONU sur le continent africain.

Selon l'approche d'Antonio Guterres, cependant, l'aide au développement doit être couplée avec le principe d'appropriation nationale mais aussi locale.<sup>18</sup> L'expérience des précédentes opérations de maintien de la paix a en effet démontré que la capacité des populations locales à prendre part de manière active aux opérations de maintien de la paix contribue grandement aux succès de ces dernières.<sup>19</sup> Ce principe d'appropriation locale, en plus d'être un facteur de réussite, permettrait de réduire les craintes et les oppositions exposées ci-avant. Néanmoins, la délégation de pouvoir ou la décentralisation de la chaîne de commandement qu'elle suppose suscite, à son tour, des appréciations très variées parmi les États membres du Conseil de sécurité.

## La question du genre

Le dernier cadre normatif sur lequel le Secrétaire général appuie sa vision préventive des opérations de paix est l'égalité des genres. La question de l'égalité des genres est présente dans les débats onusiens depuis l'Agenda pour la paix. Néanmoins, elle revêt une importance centrale dans le nouveau projet de réforme d'Antonio Guterres. Cette priorité de la question de l'égalité des genres se fonde sur plusieurs études indépendantes. Leurs conclusions mettent en évidence le lien direct existant entre l'égalité des sexes et la résilience et la prévention des conflits.<sup>20</sup>

15. *Ibidem*, p. 6.

16. Organisation des Nations unies, *Consolidation et pérennisation de la paix*. Rapport du 18 janvier 2018 (§ 23) (ci-après « Rapport Guterres »).

17. Sur les 70 États membres ayant pris part au débat du Conseil de sécurité, six appuient explicitement cette recommandation.

18. Rapport Guterres § 59.

19. Morje Howard L., *Le maintien de la paix des Nations unies : évolutions et défis*. Communication présentée lors de la table ronde 1 de la journée d'étude organisée par la fondation pour la Recherche stratégique, le 5 décembre 2012.

20. Rapport Guterres § 27.

Un nombre important d'États membres souscrivent à ces conclusions et ont formulé des demandes explicites allant dans ce sens lors du débat au sein du Conseil de sécurité.<sup>21</sup>

Néanmoins, ce cadre normatif est, probablement, celui qui revêt le caractère le moins universel<sup>22</sup>. Par exemple, la proposition de consacrer 15 % des financements pour garantir la parité homme-femme au sein du personnel onusien ne recevra sans doute pas un soutien unanime.

L'auteur du rapport en convient lui-même, l'applicabilité effective de cette approche préventive se heurte à la fragmentation de l'action des acteurs du système onusien et à l'hétérogénéité des visions qui s'y expriment<sup>23</sup>.

C'est pourquoi, l'une des principales recommandations de l'« Action pour le maintien de la paix » vise à améliorer les partenariats régionaux afin, notamment, de réduire cette fragmentation. Dans le contexte actuel, la décentralisation régionale est un enjeu majeur et constitue un des leviers sur lequel le Secrétaire général entend s'appuyer pour réformer l'action de l'ONU dans le sens de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix. Décentraliser l'action de l'ONU à travers l'appropriation du maintien de la paix par les organisations régionales peut en effet contribuer à atténuer les problèmes de la fragmentation des visions, faciliter l'obtention du consentement et amoindrir les craintes d'ingérences<sup>24</sup>. Un nombre significatif d'États ont d'ailleurs appuyé cette recommandation de régionalisation des opérations de maintien de la paix lors du débat au sein du Conseil.<sup>25</sup> Néanmoins, en pratique, cette régionalisation bute depuis plusieurs décennies sur l'insuffisance des capacités politiques, financières et militaires de la plupart des organisations régionales, en particulier de l'Union africaine ; laquelle est de loin celle qui est la plus sollicitée en raison de la concentration de la conflictualité armée sur le continent africain.

## Conclusion

L'« Action pour le maintien de la paix » du Secrétaire général des Nations unies apporte un nouveau souffle au perpétuel processus de réforme des opérations de paix de l'ONU. Le projet de réforme a le mérite de s'attaquer avec lucidité aux carences contemporaines des opérations de paix. L'ambition qui pousse A. Guterres à chercher l'obtention d'un accord formel des États membres d'ici la fin de l'année est louable en raison d'un momentum plutôt favorable autour des sept engagements de principe contenus dans la déclaration commune d'engagement signée par plus de 150 États membres :

- Promouvoir les solutions politiques et accroître l'impact politique du maintien de la paix ;
- Renforcer la protection des civils par les opérations de paix ;
- Améliorer la sûreté et la sécurité des soldats de la paix ;
- Soutenir l'efficacité et la fiabilité des missions ;
- Renforcer l'impact des activités de maintien de la paix sur la consolidation de la paix ;
- Renforcer les partenariats, notamment avec les acteurs régionaux et sous-régionaux ;
- Optimiser la gestion des opérations de paix et de leur personnel<sup>26</sup>.

En effet, un rapide relevé des positions exprimées par les États membres lors du débat du Conseil de sécurité fait ressortir qu'une majorité d'entre eux soutiennent explicitement les deux principales recommandations politiques du rapport, à savoir la primauté du politique dans la priorité à la prévention des conflits.

S'agissant des recommandations opérationnelles, on voit se dessiner un clivage entre, d'une part, les États membres qui partagent la vision du Secrétaire général d'une conception élargie de la sécurité et des opérations de maintien de la paix et, d'autre part, les autres. Les États appartenant au premier groupe sont ceux qui, au cours du débat du Conseil de sécurité, ont tenu des positions en faveur de la prévention des conflits, de la consolidation de la paix, du développement, de la parité Homme-Femme, de la lutte contre les abus sexuels ou en faveur d'une meilleure implication des populations locales.

21. Sur les 70 États membres ayant pris part au débat du Conseil de sécurité, 27 appuient cette recommandation. Les recommandations liées à la parité Femme-Homme et aux abus sexuels ont été agrégés.

22. Elena Aoun, Le renforcement du déploiement de Casques bleus féminins : une longue et incertaine marche vers l'égalité des genres. OBG, mai 2018

23. Rapport Guterres § 18.

24. Bien que l'échelon régional soit aussi marqué par des clivages et ne garantit pas toujours une convergence de vision.

25. Sur les 70 États membres ayant pris part au débat du Conseil de sécurité, 27 appuient explicitement cette recommandation.

26. Richard Gowan, Political Gap in Reform Agenda Leaves Questions on A4P Mechanisms, IPI, 19 juillet 2018.

Le second groupe est constitué d'États membres qui prônent une vision plus traditionnelle de la paix et de la sécurité internationale. Les États appartenant à ce groupe se sont démarqués, au cours du débat, en insistant sur l'importance de la protection des civils et du personnel onusien, en recommandant un maintien de la paix plus robuste ou en faisant allusion au rapport Santos Cruz.

Néanmoins, il faut nuancer cette division des États membres sur l'échiquier mondial en matière d'opérations de maintien de la paix. Certaines délégations ont, en effet, formulé, lors du débat au sein du Conseil de sécurité, des recommandations relevant à la fois d'une approche préventive et du maintien robuste de la paix. Ce type de positionnements illustre parfaitement que les deux visions peuvent être compatibles. En effet, d'un côté, il n'est pas possible de construire une paix durable sans le renforcement des capacités économiques, politiques et sociales de l'État hôte. De l'autre, face à la menace imminente de l'usage de la force, il n'y a guère d'alternative à la réponse militaire par des actions robustes.

La question d'un rôle accru – et identifié comme tel – des États francophones reste posée dans un contexte où une large majorité des opérations de paix contemporaines sont déployées dans des territoires d'États francophones. Les évolutions actuelles du G5 Sahel ne sont à cet égard par très encourageantes. La présence de la Mauritanie – bien que faisant sens sur le plan géopolitique – ne permet pas au G5S de fonctionner comme une entité francophone.

Reste la question des modalités de suivi de la Déclaration, à cet égard, Richard Gowan dresse la liste des options envisageables :

- La création d'un « Groupe des Amis de l'A4P », forum des États membres soutenant l'A4P ;
- La désignation d'une figure politique de premier plan comme « Rapporteur de l'A4P » ;
- La participation de parties prenantes de la société civile et du monde académique à un suivi informel mais structuré des engagements de l'A4P ; à l'instar du séminaire du 25 octobre 2018 consacré à la mise en œuvre de l'initiative A4P. L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix aura ici à jouer un rôle de relais, de courroie de transmission.
- Une approche par le bas où les parties prenantes au niveau des missions – Représentants du SG, commandants de Forces, responsables d'agences, diplomates seraient conjointement aux commandes de la mise en œuvre des engagements.

Il n'est pas douteux que les recommandations de l' « Action pour le maintien de la paix » rencontreront des oppositions importantes tant au stade de la discussion qu'au moment de la mise en œuvre de celles qui auront fait consensus. Toutefois, les plus d'un demi-siècle d'évolution doctrinale du maintien de la paix montre que le succès de l' « Action pour le maintien de la paix » ne devra pas être jugé sur sa seule capacité de court terme à aboutir à la mise en œuvre de réformes concrètes mais plutôt à modifier, sur le moyen et long terme, la culture du maintien de la paix.

\*\*\*



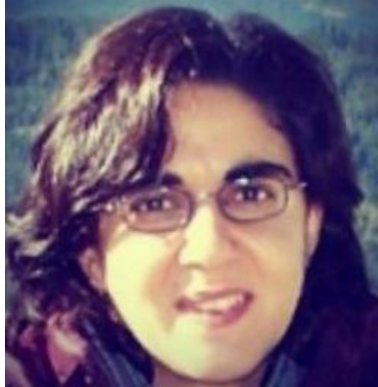
# LE RENFORCEMENT DU DÉPLOIEMENT DE CASQUES BLEUS FÉMININS : UNE LONGUE ET INCERTAINE MARCHÉ VERS L'ÉGALITÉ DES GENRES

---



Crédit photo : ONU / Staton Winter





**Dr Elena Aoun** est professeure et chercheure à l'Université catholique de Louvain et également chercheure associée au GRIP. L'auteure souhaite remercier Imane Benabdelouahed, stagiaire au sein du GERMAC (Groupe d'étude et de recherche sur le monde arabe contemporain) de l'UCL pour sa contribution au niveau de la recherche bibliographique.



Global Affairs  
Canada

Affaires mondiales  
Canada

# Introduction

La prise de conscience relatives aux retombées sévères et multiformes des conflits sur les femmes et à la contribution que ces dernières peuvent apporter à la résolution des conflits a été bien tardive. Le premier texte qui fait date est « la Déclaration et le programme d'action de Pékin », issu de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes en 1995. Il faudra toutefois attendre le 31 octobre 2000 pour que le Conseil de sécurité de l'ONU (CS) adopte la Résolution 1325. Cette première grande brique de ce qu'il est convenu d'appeler l'agenda « Femmes, paix et sécurité » abordait de multiples aspects liés tant à la nécessité de protéger les femmes dans les contextes de conflit et de post-conflit qu'à celle de mieux les inclure dans tous les rouages, du plus local au plus global, de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits, en ce compris « l'accroissement [du] rôle et [de] la contribution des femmes dans les opérations des Nations unies sur le terrain » (art. 4). D'autres résolutions seront adoptées à partir de 2008<sup>1</sup>, apportant de nouvelles dimensions aux préoccupations portées par le CS ou de nouveaux objectifs y compris en matière de déploiement de femmes sous bannière onusienne.

Toutefois, dix-sept ans après l'adoption de la Résolution 1325, de nombreuses voix continuent de dénoncer le décalage considérable entre les objectifs et les engagements pris par l'ONU et ses États membres en matière de « *gender mainstreaming* »<sup>2</sup>, notamment dans le cadre des opérations de maintien de la paix (OMP), des mandats qui leur sont donnés<sup>3</sup>, et leur mise en œuvre concrète. Pourtant, tant les discours officiels que les discours militants et ceux plus savants, émanant de centres de recherche académiques ou de laboratoires d'idées, tendent à s'accorder sur le caractère positif des multiples retombées attendues d'une augmentation du nombre de femmes déployées dans les contingents militaires ou policiers des opérations de paix. Se pose dès lors la question des raisons, qu'on devine innombrables et multidimensionnelles, qui expliquent la distance persistante entre objectifs affichés d'une part et leur mise en œuvre d'autre part.

Sans prétendre à l'exhaustivité, cette note vise à restituer et comprendre l'ampleur des décalages qui subsistent autour de l'agenda « Femmes, paix, sécurité » (FPS) dans sa dimension liée à l'accroissement du nombre des femmes déployées dans les missions de paix onusiennes.

Dans un premier temps, la note se penche sur les retombées prêtées à cet objectif quantitatif de manière à mieux appréhender les enjeux qualitatifs sous-jacents (tant en matière d'amélioration du maintien de la paix que de promotion du rôle des femmes). Elle offre ensuite un état des lieux chiffré des évolutions au cours des dernières années à un niveau global avec quelques mises en exergue concernant les pays francophones. En permettant de mieux voir les progrès et leurs limites, ce deuxième point fournit une base tangible pour la troisième section qui porte sur les obstacles à la concrétisation des objectifs que se sont donnés l'ONU et ses États membres en la matière. Partant des analyses encore partielles de la littérature existante mais aussi de ce que suggère le diagnostic relatif aux pays qui contribuent concrètement au renforcement du nombre de femmes sous uniforme dans les opérations de paix, ce dernier point tentera d'identifier et de classer les obstacles existants. Ce faisant, la note s'interrogera d'une part sur le poids des facteurs politiques, d'autre part sur l'impact des facteurs socio-culturels dans la persistance de ces obstacles, questionnant à partir de là la pertinence des préconisations généralement faites pour augmenter le nombre de femmes dans les opérations de paix.

## 1. Le déploiement de femmes dans les opérations de paix : logiques et attentes

Encore marginale dans les années 2000, la question du déploiement de femmes dans les opérations de paix tend à s'affirmer, portée à la fois par des recherches scientifiques, l'activisme de la société civile (en particulier l'ONG *Working Group on Women, Peace and Security*), une myriade de laboratoires d'idées, quelques États se voulant pionniers en la matière, et l'ONU elle-même au travers de plusieurs résolutions de son CS et de l'action de certains de ses organes (*UN Women*, le département des opérations de paix...).

1. Il s'agit des résolutions suivantes : 1820 (juin 2008), 1888 et 1889 (respectivement en septembre et octobre 2009), 1960 (décembre 2010), 2106 et 2122 (juin et octobre 2013), en enfin la 2242 (octobre 2015).
2. Il n'existe pas une traduction unique qui restitue pleinement, en langue française, ce terme. On peut retrouver, parmi d'autres, les expressions suivantes : promotion de l'égalité des sexes ; prise en compte des sexospécificités ; intégration des questions de genre ; institutionnalisation de l'égalité des sexes.
3. Voir à cet égard l'analyse de Kreft qui démontre que la densité des dispositions liées au genre dans les mandats émis par le CS demeure très variable, ce qui s'explique par le fait que l'insertion de telles dispositions relève moins d'une adhésion aux normes universalistes portées par la Résolution 1325 en matière de participation des femmes que d'une réponse plus ponctuelle à des conflits se caractérisant par un haut degré de violence sexuelle (Anne-Kathrin Kreft, « The Gender mainstreaming gap : Security Council resolution 1325 and UN peacekeeping mandates », *International Peacekeeping*, vol. 24, n° 1, 2017, p. 1-27).

Ainsi, la dernière grande résolution du CS relative à l'agenda FPS (Résolution 2242, octobre 2015) demandait notamment au Secrétaire général « de mettre en œuvre, en collaboration avec les États membres, dans la limite des ressources existantes, une stratégie révisée visant à doubler le nombre de femmes dans les contingents militaires et les effectifs de police des opérations de maintien de la paix des Nations unies au cours des cinq années à venir » (art. 8).

Les enjeux ne se réduisent évidemment pas à un simple renforcement numérique de la présence de femmes sous bannière onusienne. En effet, la reconstruction des objectifs formulés par les divers acteurs politiques (ONU, États, société civile) et ceux à l'intersection de la recherche (laboratoires d'idées, chercheurs) permet d'identifier une très large panoplie d'ambitions. Celles-ci vont du niveau le plus global au plus local, revêtent une dimension davantage interne (meilleure représentation des femmes dans les dispositifs onusiens du maintien de la paix) ou externe (intégration d'une perspective genrée dans le travail des missions de paix)<sup>4</sup>, articulent diversement les préoccupations du *gender mainstreaming* d'un côté et celles, plus instrumentales, de l'amélioration du maintien de la paix d'autre part<sup>5</sup>, et s'intéressent tant aux bénéfices retirés par les pays contributeurs (et les femmes déployées) qu'à ceux des sociétés où sont déployés des Casques bleus féminins. Partant de là, cette note distingue cinq grandes catégories d'objectifs, tous plus ou moins inter-reliées.

La première se situe au niveau le plus méta et est fondamentalement normative : l'accroissement du nombre de femmes déployées sous bannière onusienne vise à contribuer à l'objectif global d'une égalité des genres à l'échelle mondiale<sup>6</sup>. Dans cette perspective, une pleine participation des femmes dans le maintien de la paix contribuerait à réaliser, concrètement, les objectifs d'égalité de la représentation des femmes au sein même de l'ONU et, plus globalement, à la transformation des normes relatives à la participation des femmes dans des opérations de paix<sup>7</sup>. Cette transformation devrait ultimement affecter les perceptions traditionnelles qui excluent les femmes du domaine de la sécurité, celles-ci étant plus souvent vues comme des victimes (ou des proies pour les acteurs des conflits) que comme des actrices pleinement capables d'assumer des rôles relevant de la sécurité. Cette remise en question de soubassements très largement répandus des rôles de genre traditionnels contribuerait ainsi à les faire évoluer dans le sens de l'égalité souhaitée.

Dans la continuité, une deuxième catégorie d'objectifs concerne prioritairement les femmes déployées et les communautés et sociétés dont elles viennent. Le déploiement en contexte onusien est perçu comme une opportunité précieuse devant permettre aux femmes concernées de gagner considérablement en autonomisation. Tout d'abord, un tel déploiement implique généralement un salaire plus conséquent, en particulier lorsque le pays contributeur est en développement, ou bien lorsque le niveau de revenus y reste faible. Ensuite, le déploiement lui-même apporte des opportunités de formation et une expérience peu accessibles autrement et qui vont conforter le parcours de la femme « Casque bleu » et lui ouvrir de nouvelles perspectives professionnelles. Ceci devrait enclencher un cercle vertueux permettant à la femme qui a eu une expérience de déploiement de consolider son statut dans son environnement professionnel et dans sa communauté de vie. Ce qui n'irait pas sans bousculer les perceptions traditionnelles sur le rôle professionnel et financier des femmes d'une part et sur leur contribution dans un domaine – la sécurité, le maintien de la paix – généralement étroitement associé aux rôles masculins. Cette dynamique permettrait d'intégrer la dimension du genre dans toutes les institutions sécuritaires d'un pays (forces de l'ordre, armée...), les rendant accessibles aux femmes et mieux outillées pour répondre aux besoins et problèmes spécifiques de la population féminine<sup>8</sup>.

La troisième catégorie d'objectifs concerne davantage les femmes des pays et communautés où sont déployées les missions de paix. Une partie des bénéfices escomptés sont en miroir de ceux de la deuxième catégorie. En effet, en jouant « un rôle de modèle dans l'environnement local »<sup>9</sup>, le personnel féminin déployé dans les missions de paix devrait questionner les rôles de genre traditionnels en donnant à voir sa capacité à s'impliquer efficacement dans des missions relevant de la sécurité.

4. Cf. Sahana Dharmapuri, *Not just a numbers game: Increasing women's participation in UN peacekeeping*, New York, IPI, Providing for peacekeeping n° 4, juillet 2013, p. 6.
5. Faisant cette distinction, Jennings regrette précisément que la dimension instrumentale l'emporte sur les objectifs normatifs du *gender mainstreaming* (Kathleen M. Jennings, *Women's participation in UN peacekeeping operations: agents of change or stranded symbols?*, Norwegian peacebuilding resource center (NOREF), septembre 2011).
6. Paul Kriby & Laura J. Shepherd, « The futures past of the Women, Peace and Security agenda », *International Affairs*, vol. 92, n° 2, 2016, p. 373-392.
7. Charles Kenny, *Using financial incentives to increase the number of women in UN peacekeeping*, Center for Global Development, 17 octobre 2016, p. 2.
8. Kathleen M. Jennings, *op. cit.*, p. 2.
9. Nations unies – Maintien de la paix, *Les femmes dans les opérations de maintien de la paix*, <http://www.un.org/fr/peacekeeping/issues/women/womeninpk.shtml> (consulté le 11 avril 2018).

Cet élément devrait non seulement contribuer à changer les perceptions et les mentalités sur le rôle des femmes dans le domaine de la sécurité, mais également, par émulation et par parrainage, encourager les femmes locales à s'engager professionnellement dans ce domaine-là<sup>10</sup>. Les retombées d'une telle évolution seraient multiples. Tout d'abord, les femmes concernées trouveraient ainsi un débouché professionnel leur permettant de s'autonomiser financièrement (et donc de relever leur niveau de vie) et de s'imposer socialement. Par extension, elles seraient davantage encouragées à investir l'espace public, à mieux faire valoir leurs droits et à contribuer au processus de paix et à la vie politique de leurs communautés<sup>11</sup>.

D'autres objectifs relèvent encore de cette troisième catégorie tournée vers les femmes des sociétés récipiendaires. Tout d'abord, l'inclusion de femmes dans les contingents onusiens devrait contribuer à la lutte contre les violences sexospécifiques<sup>12</sup>, et ceci de multiples manières. En premier lieu, la présence de femmes dans les opérations de paix serait de nature à réduire significativement les abus perpétrés par des Casques bleus eux-mêmes à l'encontre des populations vulnérables (femmes et enfants) dans les communautés locales<sup>13</sup>. Dans la même veine, cette présence permettrait de contrer certains effets négatifs d'un maintien de la paix massivement masculin : la présence de lieux de prostitution autour des bases onusiennes, la conception – puis l'abandon – d'enfants par des Casques bleus, les infections au VIH...<sup>14</sup> En deuxième lieu, la présence de femmes sous uniforme onusien rendrait la mission plus accessible aux femmes locales. Dès lors, la possibilité de prévenir les abus, de soutenir les victimes, de leur permettre de dénoncer les crimes, d'instruire ces derniers et, potentiellement, de les punir sont autant de facteurs permettant ultimement de lutter contre la violence faite aux femmes et contre l'impunité qui la perpétue<sup>15</sup>.

Ainsi que, parmi d'autres documents, l'affirme la Résolution 1820, de tels éléments sont de nature à renforcer les perspectives de paix puisque les violences et les intimidations à l'égard des femmes sont reconnues comme autant de facteurs négatifs qui entravent la sortie d'un conflit.

Dans un versant plus axé sur des objectifs d'amélioration du maintien de la paix dans ses missions de *gender mainstreaming*, plusieurs objectifs peuvent être identifiés dans la continuité de la catégorie précédente. La présence de femmes dans les opérations de paix est perçue comme stratégique pour améliorer les dispositifs de prévention, de participation, de protection, de secours et de redressement au profit des populations civiles et, en particulier des composantes vulnérables que constituent femmes et enfants. Cette amélioration découle du meilleur accès d'une mission de paix à toute la population locale – notamment les femmes, souvent reléguées à la marge de l'espace public – que la présence de personnel féminin assure.

Ce faisant, cette présence contribue à renforcer la confiance des populations locale à l'égard des Casques bleus<sup>16</sup>, et à faciliter ainsi la réalisation par la mission de son mandat. Ces différentes dimensions s'intègrent dans la vision de missions holistiques et inclusives, bâties sur l'idée que l'avènement de la paix est multidimensionnel, qu'une de ses dimensions est précisément l'égalité des genres, que les problèmes spécifiques aux femmes doivent être saisis pour sortir d'un conflit et que leur énergie, leur savoir et compétences en tant qu'actrices doivent être intégrés dans le processus de paix. De manière plus ponctuelle, le personnel féminin des missions de paix peut contribuer aussi à répondre de la manière la plus adéquate aux besoins spécifiques des femmes ex-combattantes dans le cadre des processus de DDR (désarmement, démobilisation, réinsertion).

10. Ainsi, la Résolution 1888 attribue à la présence de femmes dans les contingents onusiens la vertu d'« encourager les femmes locales à s'enrôler dans les forces armées et les forces de sécurité nationales et à contribuer ainsi à la mise en place d'un secteur de la sécurité qui soit accessible à tous, et réponde aux besoins de tous, surtout des femmes ».

11. Nations unies – Maintien de la paix, *op. cit.*

12. L'expression anglo-saxonne « gender-based violence », très englobante, n'a pas de véritable équivalent en langue française. Les traductions varient entre « violences sexuelles », « violences sexistes », « violences sexospécifiques » ou encore « violence à caractère sexiste ». L'auteure prend la liberté d'utiliser alternativement ici, dans le même sens que l'expression anglo-saxonne, celles de « violences sexospécifiques » et « violences faites aux femmes ».

13. Sabrina Karim & Kyle Beardsley, « Explaining sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions : The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries », *Journal of Peace Research*, vol. 53, n° 1, 2013, p. 100-115. Pour la restitution de l'ampleur du problème des abus perpétrés dans le contexte d'opérations de paix, voir le chapitre 7, « Gender experts and gender police: Policing the peacekeepers and empowering women » de l'ouvrage de Carol Harrington, *Politicization of sexual violence. From abolitionism to peacekeeping*, Farnham/Burlington, Ashgate, 2010, p. 145-168.

14. Olivera Simić, *Moving beyond the numbers: integrating women into peacekeeping operations*, NOREF, Policy Brief, février 2013, p. 1-2.

15. Kathleen M. Jennings, *op. cit.*, p. 3 ; Nations unies – Maintien de la paix, *op. cit.*

16. Alexandra Ivanovic, « Why the United Nations need more female peacekeepers », *United Nations University*, 9 juillet 2014 (<https://unu.edu/publications/articles/why-un-needs-more-female-peacekeepers.html>) ; Jean-Marie Guéhenno, « To keep the peace we need more women », *The Globe and Mail*, 13 novembre 2017.

Toujours dans le prolongement de ce qui précède, une cinquième catégorie d'objectifs plus stratégiques tournerait autour de l'amélioration du maintien de la paix en soi. Tout d'abord, la présence de femmes armées dans des situations potentiellement explosives contribuerait à réduire le potentiel de confrontation, notamment en raison d'une meilleure performance en matière de contrôle de foule<sup>17</sup>. En permettant d'accéder aussi à la composante féminine de la population locale, la présence de femmes dans une mission de paix permettrait une collecte de renseignement plus complète, et par conséquent plus efficace au regard notamment de l'impératif de protection des civils<sup>18</sup>. Enfin, toujours dans la perspective d'un maintien de la paix qui se doit d'être désormais holistique en s'attelant aux tâches de consolidation de la paix et de reconstruction<sup>19</sup>, la présence de femmes dans les opérations de paix permettrait d'élargir la palette de compétences disponibles dans les opérations de paix<sup>20</sup>.

Ce survol rapide permet de cerner la diversité des attentes associées au renforcement du nombre de femmes dans les contingents militaires et policiers déployés par l'ONU, mais il importe de souligner combien la pertinence de ces attentes n'est pas scientifiquement fondée<sup>21</sup>. Tout d'abord, il est très difficile de départager les arguments politiques, idéologiques, militants et même académiques qui tendent à se combiner et à se renforcer mutuellement. Certes, un corps de littérature proprement scientifique a déjà permis d'observer et d'analyser à petite échelle, à partir de cas concrets, certains apports positifs découlant de l'inclusion de femmes dans les contingents de paix. Mais les cas à analyser restent rares et certaines conclusions restent provisoires ou faiblement étayées. Et une tension profonde partage ce champ d'étude et d'activisme entre les tenants d'une approche instrumentale (les femmes comme vecteurs d'une amélioration du maintien de la paix) et une approche normative fondée sur les droits (l'inclusion des femmes dans le maintien de la paix comme vecteur d'une transformation des rapports de genre en vue de mieux asseoir les droits des femmes).

En outre, certaines de ces attentes reposent sur des visions essentialistes du genre, à l'instar du postulat selon lequel les femmes seraient, naturellement, plus pacifiques que leurs congénères masculins, ou qu'elles auraient, spontanément, une empathie plus marquée à l'égard de femmes victimes de violences sexospécifiques<sup>22</sup>. Or cette vision contredit l'agenda « Femmes, paix et sécurité » qui, dans sa dimension la plus ambitieuse, vise à déconstruire les rôles de genre traditionnels et les préjugés essentialistes qui les alimentent. Par ailleurs, l'augmentation du nombre de femmes dans les opérations de paix ne peut conduire mathématiquement aux objectifs d'égalité des genres et d'autonomisation des femmes car, à elle seule, elle n'altère ni l'environnement fondamentalement masculin des opérations de paix ni les structures de pouvoir qui y fondent la hiérarchie des genres<sup>23</sup>. Au-delà de l'objectif chiffré, réside donc l'impératif de changements substantiels qui vont permettre de détricoter ces structures et cette hiérarchie. D'autant que les femmes, même déployées sous uniforme onusien, semblent souvent reléguées dans les bases et des fonctions d'appui genrées telle que l'administration, le soin, la traduction<sup>24</sup>, etc.

Nonobstant ces nombreuses lignes de partage qui mériteraient d'être analysées plus en profondeur, le passage en revue des enjeux associés à une plus grande participation des femmes aux opérations de paix permet d'en percevoir l'importance potentielle tant du point de vue des avancées du *gender mainstreaming* (du niveau le plus global à celui des communautés locales, contributrices ou bénéficiaires de Casques bleus féminins) que du point de vue de la lutte contre les violences faites aux femmes et du renforcement de l'efficacité du maintien de la paix en intégrant les énergies de femmes comme actrices de leurs communautés et du devenir de celles-ci en période de conflit et de post-conflit.

C'est notamment à cette aune discursive que doivent être appréciées les évolutions dans les pratiques de déploiement de femmes dans les opérations de paix de l'ONU.

17. Women in International Security, *United Nations reform : Improving peace operations by advancing the role of women*, New York ; Washington, WIS with the sponsor of the Stanley Foundation, p. 8-9.

18. Alexandra Ivanovic, *op. cit.*

19. Women in International Security, *op. cit.*, p. 3.

20. Nations Unies – Maintien de la paix, *op. cit.*

21. D'ailleurs, nombre de références avancées dans cette section ont un regard critique sur les attentes qu'elles énumèrent. Cf. notamment Jennings, p. 5-9.

22. Plusieurs études tendent, pour leur part, à mettre l'accent sur la formation (*training*) comme principal vecteur d'amélioration de la prise en charge par le personnel de sécurité, tant femmes qu'hommes, des problématiques liées au genre ; cf. Lesley J. Pruitt, *The Women in Blue Helmet. Gender, Policing, and the UN's First All-Female Peacekeeping Unit*, Oakland, University of California Press, 2016, p. 58-63.

23. Johanna Valenius, « A few kind women: gender essentialism and Nordic peacekeeping operations », *International Peacekeeping*, 2007, vol. 14, n° 4, p. 510-523.

24. Marcela Donaldio et Juan Rial, *Agenda in the year of its review: Integrating Resolution 3125 into the military and the police. An analysis based on three UN missions: MINUSTAH (Haiti), MONUSCO (Democratic Republic of the Congo) and UNIFIL (Lebanon)*, Buenos Aires, RESDAL (Latin American Security and Defence Network), mars 2015.

## 2. Le déploiement de femmes dans les opérations onusiennes : objectifs, réalisations et contributeurs

La présence des femmes dans le cadre d'OMP est restée infinitésimale jusque dans les années 1990. Si, à partir de cette période, la consolidation des composantes civiles des OMP a pu se traduire par des chiffres allant parfois jusqu'à 30 % de femmes dans le personnel non militaire<sup>25</sup>, la progression est restée très modeste au niveau des composantes en uniforme (policières et militaires) (cf. graphique 1 en annexe). L'adoption de la Résolution 1325 n'y a rien changé fondamentalement. Sous l'impulsion du DOMP en 2006 puis du Secrétaire général de l'ONU en 2009, un objectif chiffré de 10 % de femmes dans les contingents militaires et de 20 % dans ceux de police a été fixé, avec une faible incidence sur les pratiques.

Cette ambition se réduit quelque peu lorsque, en 2015, la Résolution 2242 appelle le Secrétaire général à initier une stratégie pour doubler le nombre de femmes dans les opérations de paix au cours des cinq années suivantes, de manière à faire évoluer le pourcentage d'un peu plus de 3 % à environ 6,5 %.

Mais même revue à la baisse, cette ambition restait loin d'être réalisée à la fin de l'année 2017, avec des réalités contrastées selon le personnel (cf. tableau 1 en annexe). Pour les femmes déployées en tant que policières, la proportion passe de 7,26% en 2009 (première année où le chiffre est disponible) à 9,55 % en 2017, la moyenne 2011-2017 s'établissant à 9,78 %. Bien que très faible dans l'absolu, la proportion de femmes dans les contingents militaires tend à doubler, passant de 1,63 % en 2005 à 3,51 % en 2017 (moyenne 2011-2017 : 3,03 %). C'est dans la catégorie des « experts militaires »<sup>26</sup> que l'évolution est, proportionnellement, la plus significative puisqu'on passe de 2,01 % en 2005 à 6,59 % en 2017 (soit plus du triple), la moyenne pour 2011-2017 s'élevant à 4,72 %. Mais les chiffres ne concernent qu'une bien petite part des contingents déployés.

Si l'on peut donc acter des évolutions, force est de constater leur modestie et, au-delà, de s'interroger quant à l'identité des pays qui contribuent à l'évolution aussi modeste soit-elle.

À cet égard, le premier constat est que les efforts consentis en matière de déploiement de militaires et de policiers sont rarement significatifs en termes de participation de femmes (cf. tableau 2) et cela vaut également pour les pays francophones qui, sous l'impulsion de l'OIF, ont pourtant significativement augmenté leur contribution au maintien de la paix dans la dernière décennie (cf. graphique 2)<sup>27</sup>.

De fait, si l'on agrège pour la période janvier 2011-avril 2017 les chiffres des treize plus grands pays contributeurs qui ont déployé plus de 2 000 militaires et policiers au total (cf. tableau 3)<sup>28</sup>, on constate que les moyennes agrégées des proportions de femmes déployées sont inférieures aux moyennes globales (tous pays contributeurs compris) pour la même période (cf. tableau 1), sauf pour ce qui a trait aux déploiements de femmes policières. En effet, si on agrège les deux catégories « individuel » et « unités de police formées », on obtient une moyenne de 9,84 %, légèrement supérieure au pourcentage global de 9,78 %. Par contre, pour les experts militaires, la moyenne des treize premiers contributeurs est de 3,23 % contre 4,72 % en moyenne globale ; pour les femmes déployées dans les contingents militaires, la moyenne des treize premiers contributeurs se situe à 2,26 %, nettement en-deçà des 3,03 % globaux. Autrement dit, ce ne sont pas les principaux contributeurs de troupes qui sont les plus en pointe pour l'accroissement du nombre de femmes déployées dans les opérations de paix.

Bien évidemment, les réalités ne sont pas homogènes au sein de ce « top treize ». Sans aller dans le détail, il est déjà intéressant de contraster les moyennes agrégées des neuf pays non francophones d'une part, celles des quatre pays francophones d'autre part (tableau 3). Il apparaît d'emblée que les premiers sont, tendanciellement, plus enclins à déployer des femmes dans le cadre d'unités de police formées (5,25% contre 4,43 % pour les francophones) et de troupes militaires (2,83 % contre 0,99 % pour les francophones), ainsi que comme experts en mission (4,37 % contre 0,68 % pour les francophones). Par contre, la propension des pays membres de l'OIF à déployer des policières en individuel est significativement plus importante puisque la moyenne se situe à 17,44 %, contre cette fois uniquement 13,46 % pour les pays non francophones.

25. Anita Helland & Anita Kristensen, *Women in peace operations, Women and armed conflicts — A study for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs*, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 1999.

26. Qui est une catégorie numériquement peu importante en comparaison des autres catégories déployées en opérations de paix.

27. Quelques chiffres peuvent aider à apprécier cette augmentation : en 2000, seuls 19 États membres de l'OIF participaient à des OMP, pourvoyant 6 % des effectifs déployés. En 2016, 57 États membres étaient engagés dans des OMP, leur contribution atteignant désormais 38 % ; cf. Direction Affaires politiques et gouvernance démocratique, OIF, *La contribution francophone aux opérations de maintien de la paix*, Paris, 2017, p. 6.

28. La liste utilisée est celle arrêtée au 30 novembre 2017 par l'ONU sur la page suivante (onglet « By country ») : <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>. On y trouve neuf pays non francophones (Éthiopie, Bangladesh, Inde, Pakistan, Népal, Indonésie, Tanzanie, Ghana et Chine) et quatre francophones (Égypte, Sénégal, Burkina Faso et le Rwanda, qui a la particularité d'être à la fois membre de l'OIF et du Commonwealth).

Mais au final, parmi les treize principaux contributeurs et toutes catégories confondues, les pays non francophones déploient près de 1,4 % de plus de personnel féminin que les pays francophones.

Si ce ne sont pas les plus grands contributeurs qui déploient le plus de femmes dans les OMP, quels sont alors les pays qui le font ? La réponse à cette question n'est pas évidente. Primo, l'importance du déploiement de femmes par un pays peut varier considérablement en fonction des catégories de personnel (policiers en individuel ; policiers en unités formées ; experts militaires ; troupes militaires). Deuxio, se pose la question de savoir ce qui reflète davantage l'effort consenti par un État : le nombre brut de femmes déployées dans telle ou telle catégorie, ou bien leur pourcentage ? Eu égard aux contraintes d'espace, le choix a été fait d'ignorer ici le premier élément de complexité pour ne retenir que les données toutes catégories confondues, mais de le faire en distinguant les principaux contributeurs de femmes en chiffres absolus en premier lieu, puis en proportion en second lieu.

Ainsi, **toutes catégories confondues** et en **chiffres absolus** de femmes déployées<sup>29</sup>, l'Éthiopie vient en tête (avec 29 644 femmes, soit une proportion de 5,92 % de tout le personnel éthiopien en uniforme déployé entre janvier 2011 et avril 2017). Suivent : l'Afrique du Sud, avec 28 664 femmes correspondant à 15,82 % du personnel sud-africain, puis le Nigeria (26 658 femmes, équivalant à 6,79 %), le Ghana (21 787 femmes, représentant 9,97 %) et, seul pays francophone de cette liste des cinq premiers : le Rwanda (16 166 femmes, correspondant à 4,3 %).

Un classement à partir des **pourcentages totaux** positionne la Jamaïque en première position (40,02 %), suivie par Palau (39,67 %) mais sur des contributions globales très limitées (1 211 et 121 respectivement). C'est la même configuration pour la République dominicaine, qui vient en 5<sup>e</sup> position avec 30,68 % de femmes dans sa petite contribution de 88 agents. Les 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> places sont occupées par la Namibie et le Zimbabwe qui affichent respectivement 36,69 % et 32,38 % sur des contributions plus conséquentes : 6 389 et 8 838 respectivement.

Ces quelques éléments confirment la difficulté à cerner quels pays sont les plus en pointe en matière de déploiement de femmes au profit des OMP de l'ONU. Des chiffres impressionnants peuvent parfois correspondre à des pourcentages bien maigres, alors que des pourcentages élevés peuvent résulter de contributions très modestes. Mais au-delà de cette difficulté, quelques pays se distinguent : le **Ghana**, tant pour le déploiement de policiers que de militaires ; le **Nigeria**, pour les policiers en unités formées et pour les troupes militaires ; l'Éthiopie, pour les experts militaires et les militaires ; la **Namibie** dont les pourcentages de policiers déployés en individuel et de militaires sont assez significatifs ; et, seul pays francophone apparaissant de manière récurrente parmi ceux qui déploient de nombreuses femmes : le **Rwanda**.

Notons que ce pays se distingue clairement dans le monde francophone où, entre 2011 et avril 2017, le pourcentage de femmes déployées, toutes catégories de personnel confondues, ne progresse que modestement, passant de 2,41 % à 3,12 %.

Cette petite amélioration est soutenue essentiellement par deux courbes clairement ascendantes sur la période : le déploiement de femmes dans le cadre d'unités de police constituées, qui passe en moyenne de 1,61 % en 2011 à 6,11 % en 2017, et de manière plus modeste, le déploiement de femmes dans les contingents militaires, où l'on passe de 1,24 % en moyenne en 2011 à 1,68 % sur le premier quadrimestre 2017 (cf. graphique 2).

### 3. Les innombrables obstacles à l'augmentation du personnel féminin dans les opérations de paix

Tous ces chiffres contribuent à objectiver le décalage existant entre la faible évolution des pratiques et la réalité des déploiements d'une part, les objectifs affichés et les discours qui les portent ainsi que les attentes qui les sous-tendent d'autre part. Une question majeure qui se pose alors est celle des obstacles, que l'on devine aussi nombreux que complexes, et étroitement imbriqués. Tentant une synthèse partielle à partir des sources disparates et éclectiques existantes, cette section distingue quatre constellations d'obstacles, classées ici dans l'ordre de facilité de résorption, donc des plus faciles aux plus difficiles à dissoudre. La première constellation regroupe les obstacles d'ordre plus ou moins matériel. D'autres, déjà plus difficiles à surmonter, sont davantage liés aux biais organisationnels et institutionnels. D'autres encore relèvent du niveau politique. D'autres enfin, plus profonds encore, sont liés à la problématique, quasi-universelle, des structures de pouvoir patriarcales.

29. Ces chiffres ont également été calculés à partir de la base de données du site « *Providing for Peacekeeping* ». Il s'agira toujours de chiffres mensuels cumulés et non pas du nombre réel de femmes déployées par tel ou tel pays : par exemple, une experte militaire qui aura passé six mois dans une OMP comptera six fois.

Bien évidemment, c'est cette dernière constellation qui infuse toutes les autres et les rend d'autant plus difficiles à transformer quand bien même il pourrait paraître plus facile d'agir à leur niveau. Au niveau matériel, plusieurs séries de problèmes peuvent être identifiées. Tout d'abord, la faiblesse numérique des femmes dans les armées et les polices des pays contributeurs. Ces corps ont traditionnellement été exclusivement masculins, et la féminisation, quasi-inexistante dans certains pays, demeure relative partout. Dès lors, structurellement, le « pool » de femmes dans lequel les pays contributeurs de Casques bleus peuvent puiser est structurellement restreint (même si, comme nous le verrons au paragraphe suivant, les pratiques aggravent la pénurie). Viennent ensuite des limites plus insidieuses, liées à l'éducation des femmes dans ces milieux de la sécurité : celles-ci, dans nombre de pays, bénéficieraient d'une formation de base moins étendue que la plupart de leurs collègues masculins, y compris au niveau de l'apprentissage des langues étrangères, notamment l'anglais, ce qui réduirait leur capacité à se projeter dans un déploiement international. En lien tout au moins partiel, viendraient le manque d'information même sur ces opportunités existantes ainsi que la difficulté, notamment pour les policières, à se retrouver dans les méandres administratifs du système de candidature auprès de l'ONU. Toujours dans le registre des obstacles matériels aux vocations féminines au sein des opérations de paix, est également évoquée l'inadéquation des conditions d'accueil dans les bases onusiennes : des sanitaires à l'éclairage en passant par l'absence de soins médicaux gynécologiques ou l'impossibilité de faire venir sa famille, les carences de l'infrastructure et des services dans les bases onusiennes seraient dissuasives pour nombre de femmes potentiellement candidates.

La deuxième constellation d'obstacles, plus immatérielle, touche aux biais découlant des rôles de genre traditionnels. Primo, même lorsqu'elles se sont engagées dans les professions de la sécurité, les femmes continuent de porter une double responsabilité : celle de leur travail certes, mais aussi celle de leur famille pour lesquelles elles continuent d'être en première ligne.

À cet égard, les déploiements à l'international seraient prohibitifs pour de nombreuses femmes. Deuxio, les représentations traditionnelles semblent prégnantes dans les choix de déploiement des pays contributeurs : les chiffres montrent que, même dans les pays développés et occidentaux où la féminisation des polices et des armées est partiellement acquise, la proportion de femmes déployées en opération de paix reste souvent inférieure à celle des femmes dans les forces de l'ordre, ce qui renforce l'idée que le problème n'est pas uniquement un « manque de femmes à envoyer »<sup>30</sup>. Certaines études<sup>31</sup> tendent à montrer que les caractéristiques d'une mission sont déterminantes dans le choix d'envoyer, ou non, des femmes ; ainsi, celles-ci seraient surtout déployées là où les risques sont les plus faibles et bien moins dans les pays les plus pauvres et ceux qui ont été le théâtre de violences sexuelles massives<sup>32</sup>. Ces éléments indiquent la persistance de visions patriarcales qui tendent à considérer, d'une part, que les femmes ne sont pas déployables dans les zones de conflit exacerbé et ceci quand bien même les recherches tendent à montrer qu'elles n'y sont pas moins efficaces que leurs collègues masculins<sup>33</sup>, d'autre part qu'il faut éviter aux femmes de se retrouver dans des situations à risque<sup>34</sup>. Bien évidemment, nombre de femmes peuvent avoir elles-mêmes intériorisé cette vision-là et ne voudraient pas être déployées dans des zones à risque et ceci d'autant plus qu'elles se sentiraient responsables du devenir de leur famille et ne sauraient prendre le risque d'être exposées.

Certains des obstacles relevant de ces deux premières constellations pourraient être levés, tout au moins en partie, par des politiques volontaristes et ciblées des États contributeurs et de l'ONU : renforcement du recrutement de femmes dans les polices et armées nationales ; développement par l'ONU d'outils d'information ciblant les femmes potentiellement candidates afin de démystifier les procédures administratives d'une part, le risque induit par le déploiement d'autre part<sup>35</sup> ; renforcer l'attractivité du déploiement en mission de paix comme emploi pour les femmes<sup>36</sup>, créer des conditions favorables et multiplier les mesures spécifiques qui permettraient d'éliminer les obstacles matériels à l'enrôlement de femmes<sup>37</sup>.

30. Kenny, *op. cit.*, p. 2.

31. Cf. Karim & Beardsley, *op. cit.*, et Annika Berg et Elin Bjarnegård, « Dissecting gender imbalance. A horizontal perspective on when risk matters for the assignment of women to UN peacekeeping missions », *Res Militaris*, n° 2, février 2016, p. 1-14.

32. Kenny, *op. cit.*, p. 6.

33. Kenny, *ibid.*, et Megan H. MacKenzie, « Let Women fight. Ending the U.S. military's female combat ban », *Foreign Affairs*, novembre-décembre 2012.

34. Ce qui contraste évidemment avec la mollesse, encore très largement répandue, de l'immense majorité des pays à lutter avec détermination, sur leur propre territoire, contre les violences, y compris sexuelles, perpétrées contre leurs citoyennes et résidentes.

35. United Nations, *System-wide strategy on gender parity*, New York, UN, octobre 2017, p. 38.

36. Certains plaident, à l'instar de Charles Kenny, pour augmenter les salaires des femmes déployées.

37. United Nations, *op. cit.*, p. 5.



Toutefois, ces mesures éventuelles resteraient marginales face aux défis de type politique qui constituent, dans notre typologie ici, la troisième constellation d'obstacles qui entravent l'objectif d'augmentation du nombre de femmes dans les opérations de paix. Quand bien même la question du genre a frayé son chemin jusqu'à l'agenda du Conseil de sécurité et est devenue une dimension fréquente dans le champ du maintien de la paix, il semble bien qu'elle y demeure une variable utilisée de manière peu constante, diversement comprise, et pour laquelle, au final, assez peu d'acteurs se mobilisent pleinement.

Autrement dit, à part pour ses tenants les plus fervents et qui sont, le plus souvent, extérieurs au système onusien, la dimension du genre relève davantage d'une mode – une coloration à apporter aux missions et efforts de paix, un phrasé à respecter... – que d'un véritable combat basé sur une volonté de faire avancer l'agenda FPS dans ses aspects les plus transformateurs. À cet égard, il s'agirait, bien plus que de simples failles dans la mise en œuvre de l'agenda<sup>38</sup>, d'un manque de compréhension et d'adhésion aux enjeux dérivant de cet agenda. En résulte une mise en œuvre « fragmentée et (...) régulièrement désavantagée vis-à-vis d'autres considérations politiques » de manière à ce qu'existe « toujours un écart immense entre les politiques et les réalités vécues par les femmes engagées dans les processus de paix et qui préconisent les droits de femmes »<sup>39</sup>.

Outre le fait que certains États membres résistent de manière explicite ou implicite, délibérée ou incidente, aux prescriptions de l'agenda FPS parce que les visions qu'ils portent sont différentes, voire divergentes, un manque de conviction par rapport aux objectifs profonds de cet agenda semble pouvoir expliquer le décalage considérable entre les engagements discursifs et les pratiques réelles non seulement en matière de déploiement de personnel féminin dans les opérations de paix mais dans les autres dimensions de l'agenda. L'analyse proposée par Jennings apporte un éclairage complémentaire sur cette tension en mettant en exergue deux visions de l'agenda FPS<sup>40</sup>.

La première vision relève d'une approche fondée sur les droits et une compréhension du genre comme un ensemble acquis de rôles sociaux ; l'ouverture du maintien de la paix aux femmes est considérée comme un droit en soi n'ayant pas besoin de justification complémentaire et porteur d'une transformation réelle des rôles de genre. La deuxième vision est instrumentale et basée sur un argument d'efficacité opérationnelle ; marquée plutôt par une perception essentialiste des genres, elle considère que le déploiement de plus de femmes dans les missions de paix permettra d'en améliorer les résultats grâce aux qualités intrinsèques que celles-ci auraient. Or c'est cette deuxième vision, dont la portée transformatrice est très limitée, qui prévaut très largement aujourd'hui dans les pratiques et les discours des praticiens, décideurs et politiciens favorables à l'accroissement numérique des femmes dans les opérations de paix<sup>41</sup>. Il devient dès lors plus aisé de faire passer la dimension du genre au deuxième plan dans l'univers de l'agenda FPS et du maintien de la paix, voire de l'exclure, face à d'autres calculs instrumentaux mis en avant dans telle ou telle situation. D'autant plus que, comme l'analyse Jennings, les tenants de cette vision tendent à surestimer les retombées positives *automatiquement* générées par la participation d'un plus grand nombre de femmes aux missions de paix et peuvent parfois avoir du mal à convaincre chiffres à l'appui.

À l'opposé de celle fondée sur les droits, cette vision instrumentale tend à ôter à la dimension du genre un éventuel caractère impératif et s'accommode très bien d'un manque de volontarisme politique en la matière<sup>42</sup>. À cet égard, il est intéressant de noter que les quelques réalisations marquantes dans ce domaine ont vu le jour grâce, précisément, au volontarisme affiché par l'un ou l'autre « entrepreneur de normes ». Ainsi, l'ONU doit le tout premier déploiement d'une unité de police constituée intégralement féminine, déployée par l'Inde au Libéria en 2006, à l'alliance entre Mark Kroeker, alors à la Direction de la Division de la police au sein du département des opérations de paix et Kiran Bedi, membre de la police indienne et conseillère à l'ONU et qui était en position de « vendre » l'idée au gouvernement indien<sup>43</sup>. Les performances rwandaises, y compris en matière de femmes déployées dans les forces de police onusiennes, sont pour leur part notoirement liées à une politique très proactive de la part du président Kagamé visant à ériger son pays en modèle de l'égalité des genres.

38. Ou « *implementation gaps* » selon la terminologie anglo-saxonne adoptée par les acteurs qui, voyant le verre à moitié rempli, cherchent à faire évoluer les pratiques en pointant les avancées et en multipliant les recommandations (par exemple, voir Security Council Report, *Women, Peace and Security: Closing the Security Council's Implementation Gap*, Research Report n° 2, février 2017).

39. Working Group on Women, Peace and Security, *Lettre ouverte aux Représentants Permanents auprès des Nations unies: Recommandations sur le Débat ouvert du Conseil de Sécurité sur les Femmes, la Paix, et la Sécurité (FPS)*, 13 octobre 2017.

40. Jennings, *op. cit.*

41. Jennings, *op. cit.*, p. 10.

42. Traitant de la problématique plus globale de la parité, un document récent de l'ONU pointe en premier lieu le manque de volonté politique sur le long terme (*sustainable*, en anglais) ; cf. United Nations, *System-wide strategy on gender parity*, *op. cit.*, p. 5.

43. Cf. Lesley J. Pruitt, *The Women in Blue Helmet. Gender, Policing, and the UN's First All-Female Peacekeeping Unit*, Oakland, University of California Press, 2016, p. 27-29 ; 34-40.

Bien que sujette à débat sur ses dimensions qualitatives et transformatrices<sup>44</sup>, cette politique a donné au pays un Parlement à 64 % féminin, et des contingents policiers onusiens féminisés à 42,37 % pour la catégorie en individuel et à 12,22 % pour les unités formées. Un autre exemple de volontarisme politique, est offert par le gouvernement canadien de Justin Trudeau qui, donnant corps à un soutien fort à l'agenda FPS, s'est engagé en mars 2018 à déployer au sein de la MINUSMA un contingent canadien d'environ 200-250 personnes « incluant une part importante de femmes »<sup>45</sup>. Toutefois, de telles initiatives restent assez marginales.

Un autre indicateur qui dénote aussi d'un manque de volontarisme tout en entretenant les biais institutionnels entravant la montée en puissance des femmes dans le maintien de la paix est la persistance d'une composition massivement masculine aux postes décisionnels dans les instances les plus élevées du système. Non seulement une part infinitésimale de femmes se retrouvent, à travers le monde, à la tête d'États, de gouvernements, de ministères de la Défense et d'affaires intérieures ou encore de différents corps d'armée ou de police, mais très peu de femmes se sont vu confier des responsabilités déterminantes au sein du système onusien : à la grande déception d'aucuns, le Conseil de sécurité a coopté encore une fois un homme (Antonio Guterres) à la fonction de Secrétaire général de l'ONU en dépit de sept candidates féminines de poids<sup>46</sup>. La France, qui détient depuis plus de ans la fonction de Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, a encore une fois nommé un homme, Jean-Pierre Lacroix pour succéder à Hervé Ladsous en avril 2017<sup>47</sup>. Ce n'est qu'en 2014 que fut désignée la toute première femme commandant une mission de paix onusienne, Kristin Lund, Norvégienne. Il n'est sans doute pas anodin que la mission qui lui a été confiée soit précisément celle déployée dans le cadre d'un conflit plongé dans une longue hibernation, celui de Chypre.

Bien que cela soit très difficile, voire impossible à étayer car les décideurs eux-mêmes n'ont pas forcément conscience des perceptions, normes et biais qui orientent leurs décisions, il n'est pas abusif de poser l'hypothèse que, dans tout ce qu'elle a de positif, cette nomination ne rompait que partiellement avec la tendance avérée à éviter le déploiement de femmes dans des missions à risque, et à les consigner plus souvent dans des tâches leur permettant de rester dans les bases onusiennes ou à assurer des tâches de deuxième ligne, à connotation genrée, telles que le soin.

Derrière ces obstacles de type politique constituant la troisième constellation, se profile déjà la quatrième, encore plus immatérielle, mais profondément structurante d'une humanité qui a évolué sur le mode d'une quasi-universalisation du patriarcat. Ce dernier produit un système social, tant matériel qu'idéal, qui repose sur une domination des hommes sur les femmes, qui naturalise cette structure de pouvoir, la transformant en un donné reposant sur des caractéristiques non pas sociales mais naturelles, essentielles<sup>48</sup>. Bien que les différents courants féministes aient déjà largement dévoilé les ressorts de cette domination et que les avancées, dans certaines parties du monde, des droits des femmes soient incontestables, il n'en demeure pas moins que les structures patriarcales continuent de se pérenniser, partout, porteuses notamment de cette idée selon laquelle une femme n'est pas un acteur « naturel » de la sécurité, des conflits, des négociations, etc. Il est certain que le phénomène est profondément différent d'un pays à l'autre, d'une société à l'autre. Sans entrer dans un débat sur la nature qualitative ou quantitative des différences, presque nulle part sur la planète les femmes n'ont acquis des droits, des protections et des opportunités pleinement égales à celles des hommes<sup>49</sup>. Et il en va de même au sein de la machinerie onusienne et de ses rouages liés au maintien de la paix.

En dernier ressort donc, une plus grande participation féminine dans les opérations de paix continue de se heurter aux multiples verrous développés au cours des millénaires par un patriarcat qui infuse, à l'un ou l'autre degré, et d'une manière ou d'une autre, les univers socio-culturels de l'immense majorité des acteurs qui gravitent dans ce domaine de la virilité qu'est le maintien de la paix.

44. Voir notamment le reportage nuancé d'Alexandra Topping, « Rwanda's women make strides towards equality 20 years after the genocide », *The Guardian*, 7 avril 2014.

45. Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, Lettre d'information – avril 2018.

46. Selon Jean Krasno, professeure au City College of New York et à la tête d'une campagne en faveur de l'élection d'une femme à la tête de l'ONU, « There were seven outstanding women who put their whole heart into their candidacy and all of them have been abandoned [...] » ; citée par E.A. Crunden, *The U.N.'s new top diplomat is a disappointment for diversity*, ThinkProgress, 6 octobre 2016 (<https://thinkprogress.org/u-n-secretary-general-selection-is-a-letdown-for-women-and-for-eastern-europe-787b8f254253/>).

47. Marie Bourreau, « ONU : Paris garde la main sur les opérations de maintien de la paix », *Le Monde*, 15 février 2017.

48. Parmi les travaux pionniers sur le patriarcat, ses ressorts et ses conséquences en matière de domination des femmes et les prescriptions de rôle qui y sont rattachées, voir Gerda Lener, *The Creation of patriarchy*, New York, Oxford University Press, 1986 ; Sylvia Walby, *Theorizing patriarchy*, Oxford/Cambridge, Basic Blackwell, 1990.

49. Nonobstant des critiques possibles sur les indices pris en compte pour le calcul de ses indices, le *Global Gender Gap Index* du World Economic Forum indique, pour 2016, que le score le plus élevé en matière d'égalité des genres revient à l'Islande et correspond à 0,874 sur 1 ; en comparaison, le score est le plus bas, celui du Yémen, est de 0,516 (cf. <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/rankings/>).

Non pas que les choses ne puissent pas évoluer, mais le patriarcat est tellement profond et diffus, omniprésent et intériorisé, une sorte d'infrastructure socio-culturelle qui sous-tend l'infinité de normes sociales à travers le monde qui relèguent les femmes à la marge des affaires publiques, et en particulier sécuritaires, que son impact dans le domaine du maintien de la paix ne peut s'éroder que par des politiques extrêmement volontaristes qui permettront d'en faire sauter, l'un après l'autre, les innombrables verrous que nous avons essayé de rendre visibles au travers des quatre constellations d'obstacles. Mais cela suppose une grande réflexivité dans les pratiques afin de les extraire à l'influence, souvent invisible, de la hiérarchie des genres, et une acceptation du caractère potentiellement transformatif de l'agenda FPS.

## Conclusion

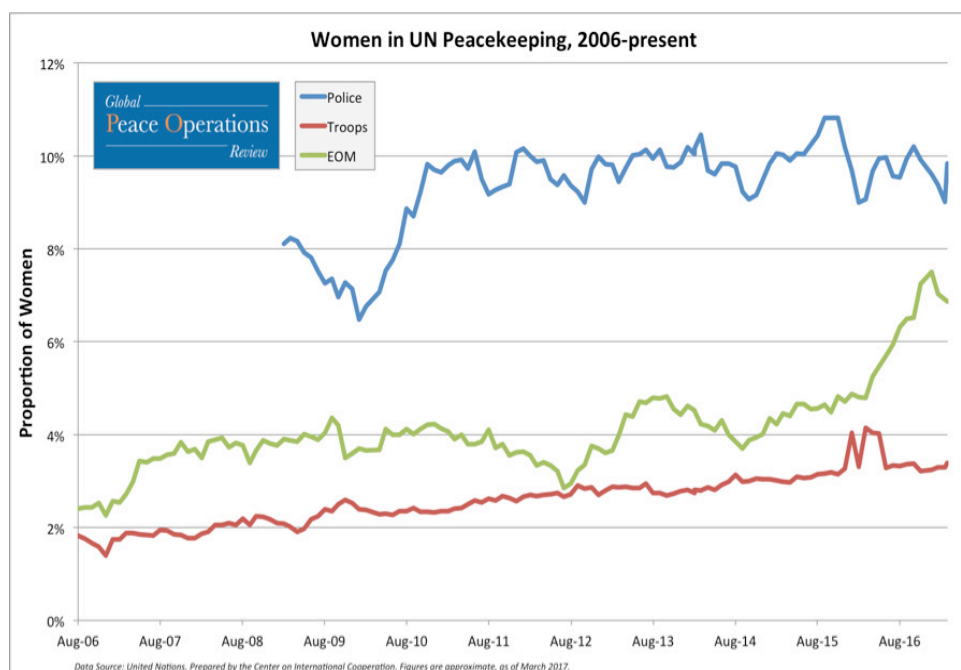
Même si un chemin certain a été parcouru depuis une vingtaine d'années dans le cadre de l'agenda « Femmes, paix, sécurité », il convient de reconnaître que, jusqu'à ce jour, la compréhension des enjeux liés au déploiement de femmes dans les opérations de paix onusiennes varie significativement selon les acteurs et contribue à enrayer les efforts concrets en la matière en dépit des discours et des objectifs affichés par les plus hautes instances de l'Organisation et de multiples acteurs, étatiques ou non, s'intéressant à la problématique. Le diagnostic sur les obstacles montre leur échelonnement sur une multitude de niveaux qui vont, en surface, des biais induits par le différentiel « filles-garçons » encore présent dans de nombreux pays dans le domaine de l'éducation, l'information autour des opportunités de déploiement ou encore la conception des bases onusiennes et les services qu'elles offrent aux Casques bleus, à l'effet structurant, matériel et idéal, des pratiques et représentations patriarcales qui, tout en profondeur, infusent l'immense majorité des sociétés humaines et naturalisent une panoplie de visions relatives aux rôles de genre qui contribuent à perpétuer les inégalités dont font les frais les femmes et leur mise à l'écart, certes un peu plus relative qu'auparavant mais persistante, du maintien de la paix dans ses différents aspects.

Une fois ce diagnostic posé, force est de constater que le chemin à parcourir en termes de *gender mainstreaming* au sein du maintien de la paix onusien est encore très long et d'autant plus aléatoire que les discours et les pratiques qui le promeuvent restent souvent prisonniers d'une vision essentialiste des rôles de genre. Bien évidemment, constater l'existence de ce piège ne devrait pas servir à détricoter ce qui a déjà été mis en place mais à porter un regard critique, et surtout réflexif, sur les approches et les pratiques actuelles, les stratégies avancées par certains protagonistes, ainsi que leurs soubassements normatifs, pour dépasser ce qui continue d'entraver le -potentiel d'une inclusion pleine et entière des femmes dans le maintien de la paix.

\*\*\*

## Annexes

### Graphique 1. Les femmes dans le maintien de la paix onusien de 2006 à aujourd'hui



Source : Global Peace operations Review (<http://peaceoperationsreview.org/featured-data#gender>)

**Tableau 1. Proportion des femmes dans les missions de paix de l'ONU, en pourcentage<sup>1</sup>**

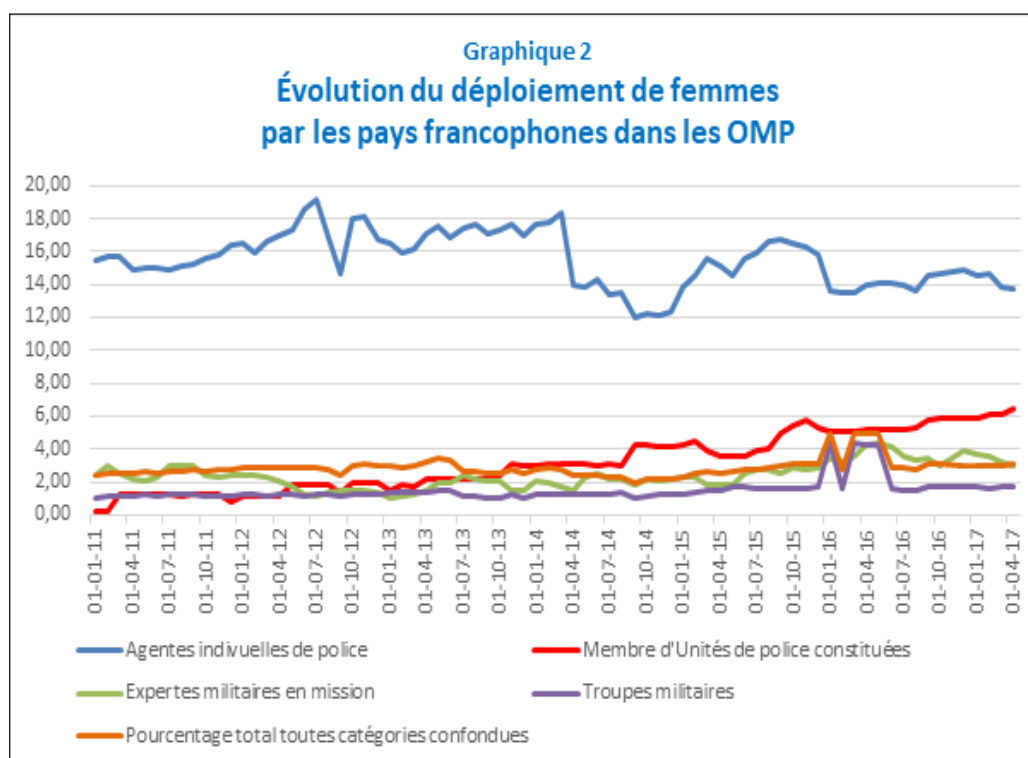
	Experts militaires	Troupes militaires	Police (déploiements individuels et en unités constituées)
2005	2,01	1,63	/
2006	2,31	1,87	/
2007	3,48	1,93	/
2008	3,70	2,20	/
2009	3,74	2,42	7,26
2010	4,14	2,42	8,70
2011	3,97	2,54	9,67
2012	3,39	2,75	9,64
2013	4,48	2,81	9,91
2014	4,14	2,93	9,73
2015	4,55	3,09	10,23
2016	5,93	3,56	9,7
2017	6,59	3,51	9,55
Moyenne 2011-2017	4,72	3,03	9,78
Objectifs fixés en 2006		10 %	20 %

**Tableau 2. Pourcentage de femmes déployées par contributeur (ordre décroissant) et catégorie (cumulé janvier 2011-avril 2017)<sup>2</sup>**

Contributeur par ordre d'importance	Policiers en individuel	Unités de police formées	Expertes en mission	Troupes militaires	Total agrégé
Éthiopie	4,48	0	10,61	5,83	5,92
Bangladesh	4,56	11,51	0,18	0,49	2,38
Inde	9,65	9,75	3,03	0,35	1,53
Rwanda	42,37	12,22	1,12	1,78	4,30
Pakistan	10,68	0,04	0,00	0,25	0,35
Népal	5,50	6,77	1,32	2,00	2,77
Égypte	0,46	0,00	0,02	0,05	0,06
Sénégal	4,65	2,51	1,56	0,56	1,35
Indonésie	26,27	0,00	0,05	1,27	1,47
Tanzanie	24,40	0,00	14,38	4,72	6,14
Ghana	33,52	15,33	9,74	7,93	9,97
Chine	2,05	3,86	0,00	2,63	2,62
Burkina Faso	22,28	3,00	0,00	1,57	3,43
Moyenne	14,68	5,00	3,23	2,26	3,25

1. Ce tableau a été réalisé par l'auteure. Pour les années 2005 à 2010, les chiffres ont été extraits du tableau consolidé par le DOMP ([https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/gender\\_scores1325\\_chart.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/gender_scores1325_chart.pdf)). Pour les années suivantes, les chiffres ont été calculés à partir des données mensuelles disponibles sur la page « genre » des opérations de maintien de la paix (<https://peacekeeping.un.org/en/gender>). À noter que depuis mai 2017, la catégorie « troupes militaires » distingue entre « troupes » et « officiers d'état-major », mais ce changement n'a pas été intégré dans le tableau car trop récent pour être révélateur d'une tendance. Notons seulement que, entre mai et novembre 2017, la moyenne en pourcentage des femmes officiers d'état-major s'élevait à 7,01 %, contre 3,6 % pour les femmes déployées dans le cadre des contingents militaires.

2. Ces chiffres ont été calculés par l'auteure à partir de la base de données « genre » « IPI Peacekeeping Database » du site « Providing for peacekeeping ». Ils comportent donc les mêmes limites que cette base de données qui, bien que sérieuse et assez complète, n'accuse pas moins ici ou là une petite défaillance (erreur sur le renseignement de femmes déployées par le Maroc dans des contingents militaires). Par ailleurs, seules ont été travaillées les données à partir de 2011 (la base intégrant les données de 2009 et 2010). La base de données s'arrêtait, au moment de son exploitation, au mois d'avril 2017.



**Tableau 3. Pourcentage de femmes déployées par contributeur et catégorie  
Agrégation francophone / non francophone  
(cumulé janvier 2011-avril 2017)**

	Contributeur par ordre d'importance	Police Individuel	Unités de police formées	Expertes en mission	Troupes militaires	Total agrégé
Pays non francophones	Éthiopie	4,48	0	10,61	5,83	5,92
	Bangladesh	4,56	11,51	0,18	0,49	2,38
	Inde	9,65	9,75	3,03	0,35	1,53
	Pakistan	10,68	0,04	0	0,25	0,35
	Népal	5,5	6,77	1,32	2	2,77
	Indonésie	26,27	0	0,05	1,27	1,47
	Tanzanie	24,4	0	14,38	4,72	6,14
	Ghana	33,52	15,33	9,74	7,93	9,97
	Chine	2,05	3,86	0	2,63	2,62
	Moyenne	13,46	5,25	4,37	2,83	3,68
Pays francophones	Rwanda	42,37	12,22	1,12	1,78	4,3
	Égypte	0,46	0	0,02	0,05	0,06
	Sénégal	4,65	2,51	1,56	0,56	1,35
	Burkina Faso	22,28	3	0	1,57	3,43
	Moyenne OIF	17,44	4,43	0,68	0,99	2,29



# VERS UNE GESTION RESPONSABLE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES OPÉRATIONS DE PAIX

---



Crédit photo : ONU / Albert González Farran





**Claire Kupper** assure la coordination des travaux au sein de l'équipe « Conflits, sécurité et gouvernance en Afrique » du GRIP. Elle a rejoint le GRIP en 2011 après une grande expérience dans le secteur associatif dans les domaines de l'humanitaire et de la coopération au développement et dans le secteur institutionnel à la Commission européenne. Elle a passé également plusieurs années sur le terrain, essentiellement en Afrique (entre autres en Côte d'Ivoire, RDC et Rwanda). Ses travaux concernent plus spécifiquement la gouvernance des ressources naturelles et les questions relatives à la société civile en Afrique subsaharienne.



Global Affairs  
Canada

Affaires mondiales  
Canada

# Introduction

« *Le rapport entre le militaire et l'environnement renvoie traditionnellement à une notion contradictoire avec celle du développement durable<sup>1</sup>* ». En effet, longtemps utilisé comme arme de guerre à des fins stratégiques et tactiques, l'environnement est devenu au fil du temps une préoccupation dans l'univers militaire.

La multiplication des crises et conflits, les catastrophes naturelles et les situations d'urgence complexes, ont progressivement imposé l'idée d'une gouvernance environnementale et d'une gestion des ressources naturelles, à l'échelle planétaire.

La prise en compte de ces préoccupations dans le domaine militaire est cependant récente. Dans le champ particulier des opérations de paix des Nations unies, l'idée d'une réduction de l'empreinte environnementale s'est imposée à partir de 2008 à la suite d'un inventaire<sup>2</sup> qui démontrait que les opérations de paix (OP) représentaient plus de la moitié de l'empreinte environnementale du système global des Nations unies.

La première politique environnementale esquissée par les Nations unies date toutefois de 2009. Elle découle aussi du contexte particulier de ces opérations : zones de conflits où les questions sécuritaires et opérationnelles sont soumises à des conditions logistiques contraignantes, lorsqu'il s'agit de campements éloignés où les infrastructures de base essentielles à la vie des troupes doivent être montées de toutes pièces. Plus singulièrement, on peut pointer la mise en tension des besoins de ravitaillement des troupes déployées sur un théâtre d'opération de paix avec ceux des populations du pays hôte, se traduisant en une compétition de fait pour l'accès aux ressources vitales, telles que l'eau notamment, sans oublier la pression sur des écosystèmes vulnérables.

Si réduire les impacts environnementaux des missions apparaît comme une nécessité, d'autres enjeux sont pris en considération, comme les risques sanitaires et sécuritaires pour le personnel et les communautés locales, sans négliger la question des coûts. La mort de près de 10 000 personnes lors de l'épidémie de choléra survenue à Haïti en octobre 2010 à proximité d'un camp de la MINUSTAH (Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti) a frappé les esprits. En cause, les eaux usées et contaminées directement déversées dans un affluent de l'Artibonite, fleuve près duquel était installé le campement de la MINUSTAH. Quant aux risques sécuritaires, ils sont loin d'être négligeables. Au Mali, les convois<sup>3</sup> de ravitaillement de la MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali) font fréquemment l'objet d'attaques sanglantes.

Les OP cherchent donc à se tourner vers des alternatives énergétiques afin de minimiser les risques<sup>4</sup> et les coûts.

Huit ans après l'adoption de la première politique environnementale, le Département d'appui aux missions (DAM) a élaboré une nouvelle stratégie. Cette dernière permettra-t-elle d'atteindre la volonté affichée d'une « présence responsable<sup>5</sup> » des opérations ? Cette notion renvoie au principe de précaution « *do no harm* » (ne pas nuire), garant de la confiance des populations. Afin de répondre à cette question, cette note retrace les principaux jalons de la préoccupation environnementale dans les OP depuis la prise de conscience de l'empreinte écologique des opérations, de la mise en place progressive de la politique environnementale en 2009, jusqu'aux ambitions de la nouvelle stratégie de 2017. Par ailleurs, nous aborderons les défis d'une présence responsable des OP, dans la perspective d'une implication plus volontariste des pays francophones contributeurs de troupes sur la thématique environnementale.

1. Ph. Boulanger, Du bon usage de l'environnement par les armées : le début des stratégies nationales militaires de développement durable, Cahiers de géographie du Québec, vol. 54, n° 152, 2010, p. 313-336.
2. Lancé à l'initiative de Ban Ki-Moon, cet inventaire s'inscrit dans une démarche de neutralité climatique. Moving towards a climate neutral UN, The UN system's footprint and efforts to reduce it, UNEP, 2009.
3. Les convois fluctuent entre 50 et 120 véhicules qui s'échelonnent sur plusieurs dizaines de kilomètres et sont escortés par une trentaine de véhicules (entre 140 et 160 hommes) selon le convoi. Il arrive qu'un convoi onusien puisse seulement parcourir une centaine de kilomètres en 48 heures en raison de risques sécuritaires ou d'une piste difficilement praticable.
4. En Afghanistan, l'armée américaine a calculé qu'un soldat ou civil était tué ou blessé pour 24 convois de ravitaillement de carburant et un pour 34 convois de ravitaillement en eau. A. Waleij et B. Liljedahl « The gap between buzz words and excellent performance: the environmental footprint of military and civilian actors in crises and conflict settings », FOI, mars 2016.
5. Rapport HIPPO (High-Level Independent Panel on Peace Operations) « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations », A/70/95 –S/2015/446, juin 2015.

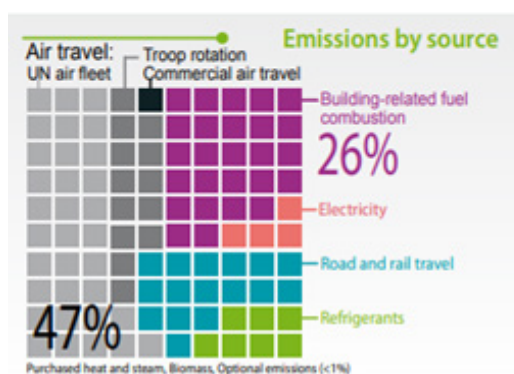
# 1. L'empreinte écologique<sup>6</sup> des OP : point de départ d'une politique environnementale

Les campements des opérations onusiennes, qui peuvent abriter jusqu'à des milliers de personnes, sont conçus comme de véritables petites villes montées de toutes pièces pour une durée variable de quelques mois à des dizaines d'années, la moyenne étant de sept ans. Un campement standard englobe : infrastructures de logement et sanitaires, routes, pistes d'atterrissage, approvisionnement en nourriture, eau et énergie, production et évacuation des déchets, stockage de pétrole et de matériel militaire dont des armes et des substances toxiques. Ces missions requièrent un support logistique considérable afin d'être déployées rapidement avec une infrastructure aussi légère que possible et dans des espaces la plupart du temps éloignés et dépourvus d'accès à l'eau et à l'électricité, démunis de système de traitement des déchets voire dans des milieux en proie à des conflits.

Au même titre que celle d'une ville ou même pays, l'empreinte écologique des opérations<sup>7</sup> peut être mesurée et n'est pas négligeable. Ainsi, pour l'année 2015, l'ensemble des missions de terrain produisaient plus de 50 % des émissions et des déchets de l'ensemble du système onusien<sup>8</sup>.

Ce pourcentage élevé s'explique partiellement car les campements des opérations sont à la fois des lieux de travail et de vie, contrairement aux agences<sup>9</sup> onusiennes.

Key figures	
Total emissions <sup>2</sup>	972 304,8 t CO <sub>2</sub> eq
Emissions per staff member	8,5 t CO <sub>2</sub> eq
Air travel per staff member	4,0 t CO <sub>2</sub>



Émissions des gaz à effet de serre pour le DAM (20 missions) en 2008 « Moving towards a climate neutral UN, The UN system's footprint and effort to reduce it » UNEP, 2009, p. 49.

Soucieux de combattre les effets du changement climatique et d'engager les Nations unies à atteindre la neutralité climatique, le Secrétaire général Ban Ki-moon lance en 2008 le premier inventaire des émissions de gaz à effet de serre des Nations unies. Selon cet inventaire, les OP représentaient 56 % du total de l'empreinte carbone du système global onusien, soit 8,5 tonnes CO<sub>2</sub>eq/personne.

Les données de 2015 sont similaires soit **8 tonnes CO<sub>2</sub>eq/personne**<sup>10</sup> pour les missions DAM/DAP/DOMP<sup>11</sup> (environ 150 585 personnes dont 120 000 militaires). La moitié de ces émissions sont produites par les installations (air conditionné, éclairage, etc.), l'autre moitié est répartie entre les déplacements aériens et, dans une moindre mesure, les autres déplacements.

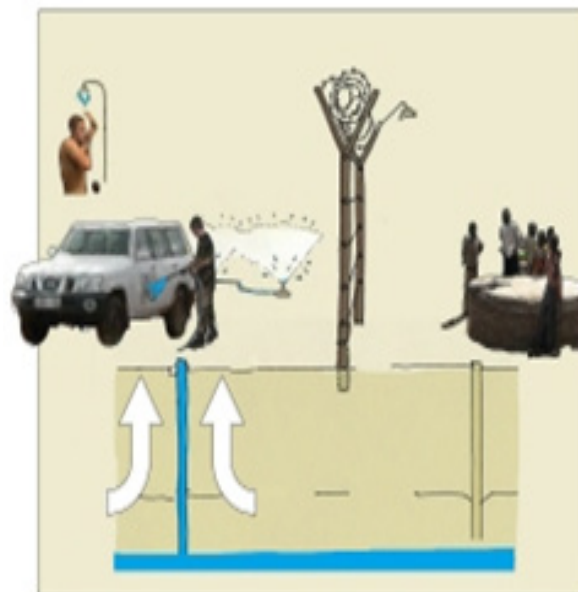
Les missions de terrain produisent par ailleurs en moyenne **677 kg de déchets/personne/an**<sup>12</sup> (soit 1,85 kg/p/jour)<sup>13</sup>. Aux déchets habituels causés par l'activité humaine (nourriture, carton, papier, verre, plastiques, etc.) s'ajoutent les déchets dangereux liés aux stocks d'armes et à l'utilisation de produits chimiques, ainsi que les terres contaminées notamment aux environs des réservoirs de carburant<sup>14</sup>. L'évacuation des déchets reste problématique en particulier pour les déchets dangereux car en l'absence de filières de traitement dans le pays hôte, la seule option est souvent d'envoyer les déchets vers le pays du contingent qui les a produits.

- L'empreinte écologique vise à mesurer l'impact des activités humaines sur les écosystèmes et se calcule généralement en surface. Particulièrement développé à la fin des années 1990, cet indicateur est calculé et publié annuellement par l'association WWF depuis 1999. Plusieurs composants interviennent pour le calcul de l'empreinte écologique dont l'empreinte carbone représente plus de la moitié de l'empreinte écologique totale.
- L'UNEP, le programme des Nations unies pour l'environnement, a mené une évaluation préliminaire des demandes en ressources et des pratiques dans deux missions « Assessment of energy, water and waste. Reduction options for the proposed AMISOM HQ Camp in Mogadishu, Somalia and the support base in Mombasa, Kenya » UNEP/DFS/UNSOA, Technical report, 2010.
- Greening the Blue, The UN system's environmental footprint and efforts to reduce it, UNEP, Report 2016.
- Ces dernières (UNICEF, PNUD, etc.) occupent des bâtiments leur servant uniquement de bureaux. Ceux-ci se situent la plupart du temps dans les agglomérations urbaines où les infrastructures existent.
- La moyenne mondiale se situe autour de 4 tonnes CO<sub>2</sub> (données BM) : donnees.banquemondiale.org/indicateur
- DAM : département d'appui aux missions ; DAP : département des affaires politiques ; DOMP : Département des opérations de maintien de la paix.
- Greening the Blue, Report 2016, *op. cit.* (données de 2015).
- La moyenne européenne en 2014 est de 475 kg/habitant/an (données Eurostat).
- Environ 100 tonnes de terre contaminée ont été retirées des sites de l'ONUCI (A/71/836 par 192).

Les besoins en consommation d'eau sont quant à eux évalués à **84 litres**<sup>15</sup> par jour et par personne (cuisines, toilettes, nettoyage et air conditionné, nettoyage des équipements, eau potable) multiplié par les milliers de personnes déployées dans le cadre des missions comme la MINUSMA ou la MONUSCO (RDC), ce chiffre atteint des centaines de millions de litres d'eau captées à partir de l'eau de surface ou des nappes souterraines du pays hôte.

C'est le cas au Mali par exemple, où l'eau du campement militaire de Gao est puisée à plusieurs centaines de mètres de profondeur dans la même nappe aquifère que celle de la ville de Gao<sup>16</sup>, le risque d'assécher la ville doit donc être évité. Dans ces zones où l'eau est rare, les opérations doivent mettre en place des installations pour la collecte, le traitement et la distribution de l'eau.

L'approvisionnement et le traitement des eaux usées représentent un défi permanent, en particulier dans les zones arides où moins de 40 % de la population a accès à une eau propre. Même si un quota plus faible – 45 litres/jour – est visé, comme dans le cas de la MINUSMA.



Utilisation de l'eau en provenance des nappes phréatiques : dans un campement ONU et par les communautés locales (FOI, Suède).

Outre la réduction de l'empreinte écologique, la reconnaissance des liens entre la gestion des ressources naturelles et la prévention des conflits<sup>17</sup> s'est progressivement imposée dans la prise en compte des questions environnementales dans les OP. Néanmoins, dans le domaine militaire ces préoccupations sont apparues tardivement car elles demandent d'être adaptées<sup>18</sup> aux spécificités des activités militaires où le principe d'opérationnalité<sup>19</sup> prime sur les autres considérations. Dans ce domaine, l'OTAN a devancé les Nations unies, en adoptant en 2003<sup>20</sup> « *Les Principes et dispositions militaires OTAN en matière de protection de l'environnement* ». L'Union européenne quant à elle, s'est également dotée de sa propre politique en matière militaire mais seulement en 2012 « *EU military concept environmental protection and energy efficiency for EU-led military operations* ».

## 2. La politique environnementale de 2009 : une ligne de conduite pour l'ensemble des missions

À partir des années 1990, la multiplication des missions de maintien de la paix et les premières conférences internationales sur le développement durable, dont celle de Rio en 1992, ont favorisé les réflexions et la prise en considération de l'impact des OP sur l'environnement. Témoin de cette évolution, parmi les dix règles du « Code de conduite personnelle applicable aux Casques bleus » (1998), la règle 8 concerne le respect et la promotion de l'environnement des pays hôtes.

Le « Code de conduite des fournisseurs des Nations unies » adopté en 2006 (et révisé en 2013), contient également des recommandations environnementales pour les fournisseurs de l'ONU en matière de produits chimiques et matières dangereuses, d'eaux usées et déchets solides, d'émissions et de réduction dans la production des déchets. Lors du déploiement, les contingents font appel la plupart du temps à leurs fournisseurs du pays d'origine, parfois du pays hôte. Ainsi, à Gao au Mali, c'est un contractant malien<sup>21</sup> qui assure la récolte des déchets plastique.

15. « Assessment of energy, water and waste. Reduction options for the proposed AMISOM HQ Camp in Mogadishu, Somalia and the support base in Mombasa, Kenya », op. cit. L'UNHCR a défini un standard de 22 litres/jour/personne pour les camps de réfugiés. À titre de comparaison : consommation supérieure à 250 litres/personne/jour : Canada, États-Unis, Japon, Suisse ; de 130 à 160 litres/personne /jour : Danemark, France ; de 10 à 20 litres/personne /jour : Afrique subsaharienne. Source : [www.cieau.com/eau-transition-ecologique](http://www.cieau.com/eau-transition-ecologique)

16. Entretien avec W. Finet, MIL, Belgique.

17. Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies 1625 (2005).

18. La gestion environnementale des OP s'inspire des directives existantes dans le domaine civil comme la norme ISO 14001, le Système de management environnemental (SME), l'analyse d'impact environnemental (AIE), l'analyse initiale environnemental (AIE).

19. Dans un campement de Gao, 1 500 repas sont servis trois fois par jour dans des assiettes, gobelets et couverts en plastique récoltés par un contractant malien à des fins de recyclage. Ce choix est justifié par des raisons d'hygiène et le manque d'eau.

20. Voir OTAN MC 469/1, revu en 2014.

21. Entretien avec W. Finet, MIL, Belgique.

Toutefois, c'est en 2009 qu'est posé le premier jalon d'une réelle avancée, avec l'adoption de la première « Politique environnementale applicable aux missions des Nations unies sur le terrain » (PE). La politique entend « *définir à l'intention des missions les normes minimales à respecter en matière d'environnement* » afin de « *minimiser autant que possible l'impact de ses activités et celles de son personnel sur l'environnement et de protéger la santé humaine* ».

Cependant, d'un **point de vue légal**, en matière de protection et de gestion de l'environnement, **ce sont les procédures du pays hôte d'une opération militaire doivent qui être appliquées**. Ce qui implique que la législation nationale et locale doit être connue. En l'absence de celles-ci, ce sont les traités internationaux qui fixent les normes à respecter. Ici s'opère déjà une ligne de partage entre les pays contributeurs majeurs de troupes, souvent dépourvus de véritables politiques environnementales, et d'autres nations participantes dont les contributions humaines sont les moins nombreuses. Parmi ces dernières, plusieurs possèdent leurs propres politiques et réglementations parfois très avancées dans ce domaine, comme la Suède, l'Allemagne, la Belgique etc. et peuvent toutefois décider d'appliquer des normes plus strictes que celles du pays hôte. D'autres pays, précisément ceux dont la majorité des contingents sont issus, n'ont pas développé de tels standards. Depuis l'adoption de la PE onusienne, les opérations de l'ONU bénéficient d'une ligne de conduite pour l'ensemble des nations participantes, fondée sur des standards acceptables au niveau international, ce qui devrait réduire l'écart entre les cultures environnementales des différents contingents.

Par ailleurs, la PE de l'ONU ne mentionne ni la responsabilité collective ni celle des pays participants, contrairement à la doctrine de l'OTAN selon laquelle « lorsqu'ils mènent des activités militaires, l'OTAN et les pays participants ont une responsabilité collective en matière de protection de l'environnement. Toutefois, chaque pays est en définitive responsable des actions de ses propres forces ». Le concept européen en la matière, adopté en 2012, insiste également sur la responsabilité commune et fait référence au principe du « pollueur-payeur ». La réglementation environnementale de l'armée belge par exemple précise « *Pour tous les types d'OP (ONU, OTAN, Union européenne, coalition, national...), chaque nation conserve la responsabilité juridique et financière finale pour les dommages environnementaux occasionnés dont elle est à l'origine* ». On comprend mieux la portée de ce principe, à la lumière de l'épidémie de choléra qui a éclaté en 2010 à Haïti à proximité d'un camp de la MINUSTAH et a provoqué la mort de milliers de personnes.

La PE s'attarde en particulier sur **la chaîne de commandement** ou « *green hierarchy* » et les responsabilités qui en découlent. La PE prévoit ainsi la nomination d'un chargé de mission environnement (Article 22)<sup>22</sup> et d'un référent<sup>23</sup> sur ces questions au sein de la composante militaire. Ce dernier, est chargé, entre autres, de l'organisation des séances d'information à l'intention des contingents : « *Tous les personnels, à leur arrivée dans la mission, reçoivent des informations et conseils appropriés concernant leur responsabilité à l'égard des problèmes environnementaux de la mission* ». Le texte est par ailleurs muet sur un quelconque dispositif de formation en phase de pré-déploiement ; il se limite à une simple information dispensée à l'arrivée sur le site de déploiement.

Enfin, la politique énumère les mesures minimum à prendre dans les domaines suivants et applicables à tout le cycle d'une opération : réduction et tris des déchets solides et dangereux, efficacité énergétique, usage approprié de l'eau, traitement des eaux usées et des substances dangereuses, ainsi que la protection des animaux et des plantes sauvages. Parallèlement à l'adoption de cette politique, le Département des Opérations de maintien de la paix (DOMP) et le Département d'appui aux missions (DAM) ont développé un projet de directives<sup>24</sup> relatives à l'environnement destinées aux missions des Nations unies sur le terrain. Ces deux documents traitant de l'environnement sont les premiers de la sorte parmi les organes des Nations unies concernés par le maintien de la paix et la sécurité.

- 
22. Le chargé de mission coordonne et dirige les activités de la mission relatives à l'environnement. Il lui incombe d'entreprendre une étude environnementale initiale lors du pré-déploiement et un plan d'action environnemental.
23. Voir également : Le Manuel destiné aux bataillons d'infanterie des Nations unies (Vol. I – para 2.28 : Environnement, août 2012). Ce manuel précise que le commandement confie à un officier au sein de la composante militaire le soin d'assurer la liaison avec le spécialiste des questions d'environnement de la mission et coordonne les actions relatives aux problèmes environnementaux.
24. « DPKO/DFS Environmental Guidelines for UN Field Missions », ce manuel ne semble pas avoir été officiellement adopté. Voir S. Ravier, A. C. Vialle, R. Doran, et J. Stokes « Environmental Experiences and Developments in United Nations Peacekeeping Operations, Governance, Natural Resources, and Post Conflict Peacebuilding », 2016.

### 3. Une mise en œuvre laborieuse

En 2010, la PE se voit renforcée par la nouvelle « stratégie globale d'appui aux missions 2010-2015 » (A/64/633). Si l'objectif principal était d'améliorer l'efficacité des missions notamment en vue de réduire les coûts, un des objectifs secondaires de la stratégie globale était de « *réduire, au niveau du pays, l'impact écologique des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales de terrain* ». Néanmoins, les efforts concrets restent peu convaincants : les rapports annuels reprennent principalement les objectifs de la stratégie mais les avancées dans ce domaine<sup>25</sup> sont rares.

Le rapport publié en 2012 par le PNUE en collaboration avec le DAM et le DOMP, intitulé « *Greening the Blue Helmets, Environment, Natural Resources and UN Peacekeeping Operations* » livre davantage d'informations sur les évolutions de la PE. Il brosse les grands traits de l'évolution de la prise en considération de l'environnement dans les OP, recense les bonnes pratiques, les technologies et les comportements environnementaux adoptés depuis la politique environnementale de 2009 mais aussi les limites de cette politique, qui est loin d'être alors systématiquement appliquée. Le rapport pointe le caractère isolé des initiatives environnementales et relève les principaux problèmes : manque de ressources, absence de système de suivi, et connaissances lacunaires en matière d'efficacité énergétique.

Surtout, le rapport insiste sur l'absence de formation pré-déploiement systématique sur les ressources naturelles et l'environnement. Et malgré la recommandation de la PE, seules sept missions<sup>26</sup> sont alors pourvues d'au moins une personne en charge des questions environnementales à plein temps et ce, trois ans après l'adoption de la PE. En dépit de ces lacunes, le rapport note que l'adhésion à la politique environnementale est bien réelle, elle dépasse la simple réduction de l'empreinte écologique et les retombées en termes de sécurité, de préservation de la santé du personnel des missions et des populations locales. Selon ce rapport, la mise en œuvre effective des pratiques environnementales permet de réduire les tensions et conflits avec les communautés hôtes (selon le principe consistant « à ne pas nuire ») ainsi que de renforcer la responsabilité légale et prévenir les demandes de compensations en cas de litige causés par de potentiels dommages environnementaux (leçons tirées du cas de Haïti).

Au regard des études de cas illustrées (dans les domaines de l'eau, de l'énergie et de la gestion des déchets notamment au Soudan du Sud, en Somalie, à Haïti, au Liberia, en RDC...) et des informations documentées, ce rapport a contribué à une nouvelle étape dans l'appropriation des enjeux environnementaux par les OP.

Fin avril 2013, un nouveau pas semble franchi avec l'inscription, pour la première fois, des préoccupations environnementales dans le mandat d'une mission de maintien de la Paix. L'article 32 du mandat de la MINUSMA demande « *d'étudier les effets sur l'environnement des activités menées par la MINUSMA en exécution des tâches qui lui sont prescrites et, à ce sujet, invite cette dernière à maîtriser ces effets...* ». Hélas cette avancée n'a pas été réitérée lors de l'établissement de la MINUSCA (République centrafricaine) en avril 2014 (S/RES/2149-2014). En revanche, les résolutions de renouvellement des missions au Darfour (S/RES/2113- 2013) et en Somalie (S/RES/2245 – 2015) mentionnent la question environnementale.

Cependant, et ce jusqu'à l'adoption en avril 2017 de la nouvelle stratégie environnementale, la mise en place opérationnelle de la politique se fait attendre comme l'illustrent notamment les quelques lignes consacrées au suivi de la PE dans les rapports annuels du C34 (Comité spécial des opérations de maintien de la paix) :

*Le Comité spécial souligne qu'il importe que les missions de maintien de la paix prennent des mesures visant à mettre en œuvre des pratiques environnementales saines dans le but de réduire l'empreinte écologique générale des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.*

*À cet égard, il précise qu'il convient d'observer les dispositions réglementaires de l'Organisation applicables au fonctionnement de ces opérations. (Rapport A/71/19, 2017 para 417)*

« (...) attend avec intérêt la mise à jour des politiques environnementales de l'ONU concernant les opérations de maintien de la paix, de sa politique de gestion des déchets et du plan d'action pour l'environnement, et préconise un plus grand recours aux ressources renouvelables, afin de mieux utiliser l'énergie et l'eau, de réduire la production de déchets et d'améliorer la santé, la sûreté et

25. A/68/637 – 04/12/2013 : selon ce rapport à la FINUL (Liban), l'énergie solaire couvre 15 % des besoins en énergie de la mission et qu'à la MINUAD (Darfour), du matériel permettant d'utiliser l'énergie solaire a été déployé dans ses bases éloignées, il mentionne également des perfectionnements dans le traitement des eaux.

26. MINUSTAH (Haïti), MONUSCO (RDC), ONUCI (Côte d'Ivoire), FINUL (Liban), MINUL (Liberia), MINUAD (Darfour) et MINUSS (Soudan du Sud).

la sécurité des populations locales et du personnel des Nations Unies. (Rapport A/71/19, 2017 para 358)

Même constat du côté des comités chargés de suivre les questions administratives et budgétaires. Néanmoins, on y relève quelques pratiques environnementales adoptées dans certaines missions.

Ainsi, dès 2013, les contrats des chefs de mission comprennent également un objectif de gestion de l'environnement, et pour la première fois, un spécialiste de l'environnement a été déployé dès le démarrage de la MINUSMA. Trois missions (FINUL, MONUSCO et MINUSTAH) ont également élaboré un plan d'action environnemental. Néanmoins, ces évolutions restent limitées à quelques initiatives visant à réduire la consommation d'énergie, d'eau et limiter la production de déchets. Ces initiatives ne sont pas non plus reproduites dans l'ensemble des missions, faute de politique définie dans chacune de ces thématiques et par manque de suivi.

Un regain d'intérêt est perceptible en 2016, avec de nombreux chantiers mis en route, notamment à la suite de l'adoption de l'Agenda 2030 du développement durable par les États membres en 2015 (le 7<sup>e</sup> Objectif de développement durable concerne la préservation de l'environnement). Notons aussi le coup d'accélération donné par la nomination d'un conseiller spécial pour l'environnement durant quelques mois. Toutefois dans son rapport (A/71/5 (Vol. II 2017), para 325 à 385), le Comité des commissaires aux comptes constate que certaines missions n'ont pas de politiques ou de plans d'action en matière d'environnement ; des postes de spécialiste sont vacants et la gestion des déchets laisse à désirer dans plusieurs missions. Dans le domaine des formations (para 360), presque tout reste à faire<sup>27</sup> :

*Le Comité a noté qu'aucun module ou stage obligatoire à la gestion de l'environnement n'était prévu dans le cadre de la formation préalable au déploiement des contingents, ce qui rendait plus difficile pour les missions de se plier aux exigences de protection de l'environnement dans la mesure où tous les soldats n'avaient pas été sensibilisés à cette question ni aux objectifs de la Politique environnementale et de la politique de gestion des déchets [...]*

On le constate, au-delà d'un nombre croissant de pratiques environnementales dans les OMP, il devenait urgent de concevoir, déployer et gérer des opérations plus responsables. C'est la recommandation faite par le groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations unies, lorsqu'il met l'accent sur une « présence responsable » dans son rapport de juin 2015 et insiste pour renforcer sa mise en œuvre : « *Il faudrait appliquer cette politique environnementale (PE 2009) dans toutes les opérations de paix des Nations unies et en renforcer la mise en œuvre [...]* ».

## 4. 2017 : une nouvelle stratégie<sup>28</sup> prometteuse de missions responsables

Les Nations unies ont défini la protection de l'environnement comme un des deux<sup>29</sup> aspects majeurs garants d'une présence responsable et d'une empreinte positive des opérations de paix. Comme nous l'avons vu, jusqu'ici, la politique environnementale définie en 2009 s'est montrée insuffisante pour minimiser les incidences du déploiement d'une opération de paix sur l'environnement. La nouvelle stratégie affiche des ambitions fortes pour atteindre d'ici 2023 le déploiement de « *missions responsables, capables de faire preuve de la plus grande efficacité en matière d'utilisation des ressources naturelles et d'agir en minimisant les risques potentiels envers les populations, les sociétés et les écosystèmes, tout en contribuant à exercer un impact positif partout où cela est possible* ». La stratégie s'appuie sur un système de gestion (management environnemental) pour atteindre la performance environnementale dans les domaines de l'énergie, de l'eau et des eaux usées, des déchets et des pratiques ayant une incidence plus générale. La première phase (2017-2020) devra fournir les chiffres de référence et permettre ainsi de définir les cibles à atteindre dans la deuxième phase (2020-2023), qui seront applicables à toutes les missions.

27. Une initiation (e-learning) d'une journée a vu le jour en 2012-2013 et jusqu'en 2015 « Introduction to Environment : Natural Resources & UN Peacekeeping ».

28. Une version résumée est accessible au public et uniquement en anglais « DFS Environment strategy, Executive summary », UN Field support, avril 2007.

29. L'autre aspect étant la lutte contre l'exploitation et les atteintes sexuelles. Voir rapport A/71/809 (2017), p. 12.

## La performance environnementale : l'objectif visé

L'adoption d'un **Système de management environnemental** (SME)<sup>30</sup> vise à faciliter le passage du stade des bonnes pratiques ponctuelles à une véritable vision stratégique commune à toutes les opérations. Le SME déjà largement utilisé dans la sphère civile et adopté par de nombreuses entreprises et diverses organisations, est conçu pour évaluer, gérer et améliorer – de façon continue – les performances environnementales de leurs activités, conformément aux normes en la matière. La mise en place d'un SME entend combler les lacunes de la politique de 2009, qui ne contenait pas de mécanismes de suivi, ni d'indicateurs de résultats ni encore d'approche de gestion du risque.

Le SME adapté pour les OP s'articule autour de plusieurs axes : une politique globale et des directives spécifiques pour chacun des domaines (énergie, eau, eaux usées, déchets) une planification et une budgétisation, des appuis et accompagnements des opérations, une mise en œuvre opérationnelle, un suivi de la performance et des mécanismes d'évaluation (internes et externes), soutenu par un processus **d'amélioration continue**.

La gestion environnementale s'applique à toutes les phases d'une opération. Lors de la *planification*, une première étude d'impact environnemental<sup>31</sup> (EIE) évalue les problèmes et les risques environnementaux du site identifié et permet une meilleure anticipation des besoins et des coûts. Lors du *pré-déploiement*, d'autres études<sup>32</sup> viennent compléter et documenter les premières évaluations.

Ces études constituent un cadre de référence et permettent de connaître la situation du camp avant son installation, ensuite lors des modifications en cours de mission et enfin lors de la fermeture d'une opération. Elles sont indispensables lorsqu'un litige éclate en raison de dommages éventuels, car sans ces données de base, il est difficile d'établir l'origine des faits.

Dans la phase du *déploiement*, intervient le plan de gestion (ou plan d'action) environnemental afin de s'assurer de la mise en œuvre de la politique. Selon la nouvelle stratégie, chaque mission doit se doter d'un **plan d'action environnemental annuel** (sur base d'un modèle et réalisé avant le 30 avril de chaque année) qui fixe les rôles, les responsabilités et les standards à appliquer, et établit un système de suivi. Le rapport des commissaires aux comptes *A/71/5* (Vol. II 2017, para 338) relève qu'en 2016, trois des dix-sept missions ne disposent pas encore de plan d'action pour l'environnement et déplore l'absence d'un modèle pilote pour aider les missions dans cette tâche. Durant les phases de rotation (rotation d'un contingent issu d'un même pays) et de redéploiement (transfert d'autorité à un autre contingent), il faut procéder à un état des lieux, s'assurer que les données soient transférées d'un contingent à un autre et réviser les plans d'action. Enfin, des actions sont entreprises après le retrait des troupes<sup>33</sup> (post-déploiement) : nettoyage et décontamination éventuelle des lieux, rapports, archivages des données, leçons apprises, et transfert d'expériences. Lors de la restitution du lieu au pays hôte, ce même type de transfert doit être opéré.

La mise en place d'un système de gestion environnementale va de pair avec la mise à disposition de ressources humaines compétentes et en suffisance. Toutes les composantes militaires qui ne disposent pas encore d'un référent chargé de travailler en liaison avec le chargé de mission environnement<sup>34</sup> devront se conformer à la politique environnementale et nommer des points focaux supplémentaires pour faciliter la communication avec le chargé de mission. Sur le terrain, la communication reste problématique.

Dans le campement MINUSMA de Gao par exemple, le référent militaire du contingent allemand, n'a pas de contact avec l'unité environnement<sup>35</sup> de la MINUSMA et n'a pas connaissance de l'existence de cette cellule.

Outre divers dispositifs<sup>36</sup> destinés à renforcer les compétences et soutenir les opérations sur le terrain, des évaluations sont également en cours afin de cerner les besoins en personnel d'appui et en expertises (ingénieurs et techniciens spécialisés notamment sur les questions d'énergie renouvelable, traitement des eaux, etc.).

30. L'approche de management environnemental de la stratégie se réfère aux exigences et pratiques de la norme internationale ISO 14001 dans ce domaine (sans exiger la certification qui sera volontaire). Cette norme repose sur le principe d'amélioration continue de la performance environnementale par la maîtrise des impacts liés aux activités de la mission.

31. En anglais IEA (*initial environment analysis*).

32. En anglais EBS (*environmental baseline survey*).

33. Voir à ce sujet *Environmental issues* dans « Liquidation manual », United Nations, Department of field support, Ref. 2012.18.

34. Voir PE, 2009, article 26, Manuel à l'usage des bataillons d'infanterie des Nations unies, vol. I et II, 2012.

35. Cette unité « Environnement et Culture » est composée de six personnes. Addressing the role of natural resources in conflict and peacebuilding, A summary of progress from UNEP's Environmental cooperation for peacebuilding programme 2008-2015, UNEP.

36. Notamment l'équipe principale (*Core team*), la section du génie technique basées à New York et le partenariat avec l'UNEP (REACT).



Il semble cependant difficile d'attirer du personnel hautement qualifié dans des environnements à risque. La nouvelle stratégie précise également que chaque ouverture de poste devrait inclure le profil de compétence et les responsabilités liées à la stratégie environnementale.

### **Des indicateurs de performance à préciser**

Dans un premier temps, la stratégie a fixé des objectifs qualitatifs pour chaque pilier. Ainsi, en terme d'**énergie**<sup>37</sup> : il s'agit de réduire la production et la consommation d'énergie des opérations en vue de minimiser l'impact environnemental. Pour y parvenir, elle s'appuie sur le renforcement de l'efficacité énergétique (performance des installations et des groupes électrogènes, parc de véhicules adaptés, etc.) et la promotion des énergies renouvelables – principalement solaires. En 2017, quinze missions utilisent l'énergie solaire, mais les énergies renouvelables représentent moins de 0,1 % de l'électricité produite. Or, la production d'énergie photovoltaïque pourrait satisfaire jusqu'à 15 % des besoins énergétiques<sup>38</sup>.

Dans le domaine de l'**eau et des eaux usées**<sup>39</sup> : l'objectif est de protéger l'eau et réduire les risques potentiels liés à la gestion des eaux usées pour le personnel et les communautés locales et les écosystèmes. Les efforts cibleront la réduction de la consommation par personne, le traitement des eaux usées, les systèmes de récupération d'eau, etc., ainsi qu'un suivi étroit des risques. En 2016, le DAM a fait l'acquisition de 400 stations de traitement des eaux usées. Plusieurs missions récupèrent déjà l'eau de pluie. La MINUSMA recourt aux toilettes sèches afin de réduire la consommation d'eau de la mission, tandis que la MINUSTAH a équipé tous ses campements de compteurs.

Pour améliorer le traitement **des déchets solides** et réduire les risques pour le personnel, les communautés locales et l'environnement, la stratégie s'intéresse de près aux chaînes d'approvisionnement, où les fournisseurs sont également impliqués. La plupart des missions n'ont pas de solution pour recycler les papiers, le plastique, le métal ou encore les déchets alimentaires et organiques. Une politique de gestion des déchets basée sur les quatre R (Refuser, Réduire, Réutiliser, Recycler) a été mise en place en septembre 2015. La MINUSTAH a réduit de 11 % la production de déchets solides en 2015-2016 et douze sites sur 39 bénéficient d'installation de compostage.

Enfin, les Nations unies souhaitent multiplier, sur le terrain des opérations, des actions qui tiennent compte non seulement des incidences environnementales mais génèrent aussi **des impacts positifs sur le long terme** pour les communautés locales une fois les missions clôturées.

Dans cet esprit, la MINUSMA a lancé un projet d'assainissement de la ville de Mopti afin d'améliorer le cadre de vie des populations riveraines du fleuve Bani<sup>40</sup>. La MINUAD a quant à elle mis en place un projet de recyclage des boîtes de jus utilisés dans des pépinières et a planté 320 000 arbres depuis novembre 2015<sup>41</sup>.

La définition d'objectifs n'est cependant pas suffisante pour atteindre des résultats significatifs en termes de performance. Les missions doivent disposer de données de production et de consommation (eau/énergie/déchets) afin de définir des indicateurs chiffrés<sup>42</sup>. Actuellement, les contingents paient souvent un forfait de consommation (eau, électricité, etc.) par personne sans lien avec les besoins réels de consommation<sup>43</sup>.

L'introduction systématique de compteurs dans les missions est donc la priorité de la phase 1 de la stratégie, pour affiner les grilles d'indicateurs de performance. Ces données permettront ensuite d'établir des « *scorecards* » qui serviront de tableau de bord lors de la seconde phase de la stratégie pour aider les missions à évaluer les progrès.

37. Une politique spécifique est en cours de réalisation.

38. Rapport A/70/742, 20 avril 2016.

39. Une politique de l'eau est en cours de finalisation.

40. Voir La Minusma finance un projet d'assainissement de la ville de Mopti, [minusma.unmissions.org](http://minusma.unmissions.org)

41. DFS Environment strategy, executive summary, avril 2017.

42. Selon ce rapport (A/71/836) datant d'avril 2017, la capacité de production d'énergie dont a besoin chaque mission n'est pas connue car les missions ne mesurent pas l'électricité produite.

43. Entretien avec W. Finet, MIL, Belgique.

## Les clefs de la réussite : la formation et l'éducation à l'environnement

En 2013, le Secrétaire général des Nations unies note dans son rapport d'ensemble (A/67/723 – 2013) que la formation du personnel aux questions environnementales est une des clefs de la politique environnementale.

Presque neuf ans après l'adoption de la politique environnementale, la persistance du déficit de formation questionne, car l'approche environnementale est considérée comme un défi transversal tout comme l'approche genre, et à ce titre devrait faire partie intégrante des modules de formation pré-déploiement. Sans doute, l'absence de recommandations claires en termes de formations dans la PE de 2009, a-t-elle contribué à cet immobilisme.

Or, dans les opérations onusiennes, contrairement aux opérations transatlantiques, où la responsabilité des nations participantes<sup>44</sup> est très claire, la majorité des contingents sont issus de pays pauvres, dont les armées sont moins bien formées et pour lesquelles les questions environnementales sont rarement une priorité. À titre d'illustration, la Suède, en pointe sur les questions de gestion environnementale, compte seulement quelque 200 Casques bleus, alors que le Bangladesh en compte plus de 6 200. La nouvelle stratégie est donc très attendue car elle devrait proposer des formations dans les modules pré-déploiements et ainsi harmoniser les niveaux de connaissance des différents contingents.

Si les formations sont utiles en termes de connaissance, les faiblesses se situent bien souvent au niveau du comportement individuel. Certains freins persistent pour faire adopter des pratiques respectueuses de l'environnement comme le tri des déchets, l'usage raisonnable de l'eau pour la douche ou la pratique illustrée dans cet exemple (rapport A/71/5 2017, vol. II, para 373) :

*La MINUSCA utilisait environ 500 véhicules [juillet 2015-30 juin 2016] rien qu'à Bangui. Le Directeur de l'appui à la Mission avait publié une instruction administrative visant à mettre un terme à la pratique consistant à laisser un moteur tourner au ralenti. Pendant sa visite à Bangui, le Comité a toutefois constaté que de nombreux chauffeurs ne respectaient pas cette instruction. La direction a reconnu que la pratique en question persistait.*

Certaines mesures peuvent parfois être impopulaires dans des contextes où les conditions de vie sont éprouvantes. La chaleur et la poussière peuvent en outre parfois conduire à des situations paradoxales comme arroser des panneaux solaires pour s'assurer de leur bon fonctionnement.

La nouvelle stratégie se dit consciente de la nécessité d'un changement culturel à ce niveau mais reste évasive sur la concrétisation d'un plan de sensibilisation et d'éducation à l'environnement.

## Conclusion

Depuis quelques années, plusieurs considérations encouragent les armées à se préoccuper de leur impact environnemental dans les opérations militaires internationales. La nature de leurs activités, la quantité et la taille des cantonnements et le nombre d'effectifs ont une incidence environnementale évidente, sans compter la responsabilité engagée en cas de pollution ou d'incidents selon le principe du « pollueur-payeur ». La prévention des conséquences négatives involontaires des OP est une nécessité pour respecter le principe consistant à « ne pas nuire » et gagner la confiance des communautés locales. L'utilisation optimale des ressources et la protection de l'environnement sont à ce titre des opportunités de développement durable et de collaboration avec les populations.

L'intégration de la protection de l'environnement comme dimension des OP est en réalité récente. Entre l'adoption de la Politique environnementale en 2009 et la nouvelle stratégie élaborée par le DAM en 2017, la mise en œuvre des préoccupations environnementales dans les OMP s'est concrétisée avec lenteur au gré d'initiatives souvent isolées. Si la nouvelle stratégie apporte des réponses en termes de directives et de ressources, plusieurs freins risquent d'entraver les avancées.

44. L'OTAN (OTAN, MC 469/1) a défini des directives détaillées concernant la formation et l'éducation environnementale (STANAG 7141 *Joint Nato Doctrine for Environment Protection during Nato Led Military Activities* (édition 6, 2014). Selon ces directives, la prise de conscience environnementale doit être intégrée le plus tôt possible dans la carrière de tout le personnel et doit faire l'objet d'une préoccupation constante et quotidienne. Elles mettent l'accent sur l'intérêt de proposer trois types de formations complémentaires : individuelles, en groupe et la formation continue. Consciente des variations possibles d'une armée nationale à l'autre dans les formations, l'OTAN propose des modules communs pour les États membres depuis plusieurs années. Le cadre conceptuel européen de 2012 indique également que l'éducation et la formation à l'environnement devraient faire partie des programmes de formation nationaux existants en termes de formation individuelle, collective et de formation continue.

Les documents de référence onusiens restent plus théoriques que pragmatiques et ne facilitent pas l'adoption de pratiques quotidiennes respectueuses de l'environnement ni le changement de comportement au niveau individuel. La question des langues est un autre obstacle<sup>45</sup>. Actuellement, les textes officiels et les analyses en langue française sont rares voire inexistantes. La traduction et l'accessibilité des documents de référence s'imposent, notamment en français, pour une meilleure appropriation par les troupes francophones et pour améliorer la visibilité de la politique environnementale, encore très déficiente.



Tempête de sable photographiée du camp Castor à Gao, 2014

D'autres obstacles sont inhérents à la nature des opérations militaires : d'une part l'opérationnalité prime sur toutes les autres considérations, de surcroît dans des contextes parfois extrêmes et éloignés de toute infrastructure.

D'autre part, la rotation rapide du personnel<sup>46</sup> (six mois en moyenne, parfois moins), le nombre de nations participantes et les divergences de priorité ne facilitent pas l'intégration des principes environnementaux et le transfert des meilleures pratiques. Si les opérations comptabilisent en moyenne une trentaine de pays contributeurs, 50 pays contribuent à la force militaire de la MINUSMA.

Ces difficultés nous renseignent également sur les défis de coordination et d'harmonisation des règles sur le terrain entre les différentes nations participantes. En outre, la majorité des troupes est issue de pays dont les politiques environnementales sont peu développées et les moyens limités. La mise sur pied d'une formation pré-déploiement en environnement, prévue dans la nouvelle stratégie, est donc capitale afin d'harmoniser les connaissances. Ces formations devraient également inclure l'analyse de contextes sensibles aux conflits dans le domaine de l'environnement. L'expertise d'autres organisations (dont l'OTAN) et les pratiques de certains pays engagés dans la réduction de l'impact environnemental de leur armée devraient être mieux mises à profit. Au niveau des pays francophones, l'armée belge a par exemple développé des compétences qui pourraient être partagées.

Compte tenu de la complexité des enjeux de la nouvelle stratégie environnementale, du nombre d'acteurs impliqués, du retard accumulé, mais également des engagements pris afin d'obtenir des résultats intermédiaires d'ici 2020, l'engagement du bureau du sous-secrétaire général, chargé d'assurer la coordination générale de l'exécution de la présente stratégie, sera déterminante. Sa tâche s'annonce particulièrement difficile dans un contexte sécuritaire de plus en plus préoccupant.

\*\*\*

45. À Gao, dans le camp Castor plusieurs directives environnementales existent mais seulement en allemand, langue de la nation qui est en charge actuellement du campement (entretien personnel).

46. UNEPS «Greening the Blue Helmets », p. 22.

# L'EXEMPLARITÉ : UNE CONDITION DE LA PARTICIPATION ET DU REMBOURSEMENT DES ÉTATS CONTRIBUTEURS DE TROUPES DANS LES MISSIONS DE PAIX



## Exploitation et abus sexuels

### NUL N'EST CENSÉ IGNORER LES RÈGLES : AUCUNE EXCUSE !

- ! Nous devons à tout moment traiter la population locale avec respect et dignité.
- ! L'exploitation et les abus sexuels constituent des agissements répréhensibles de la part de tout membre du personnel des Nations Unies ou du personnel affilié.
- ! L'exploitation et les abus sexuels mettent en péril la vie des personnes que nous avons le devoir de servir et de protéger.
- ! L'exploitation et les abus sexuels sapent la discipline et entachent la réputation de l'Organisation des Nations Unies.

### QUICONQUE SERT SOUS LE DRAPEAU DES NATIONS UNIES DOIT RESPECTER LES INTERDICTIONS SUIVANTES :

- ! Toute relation sexuelle avec une personne âgée de moins de 18 ans **est strictement interdite**, quel que soit l'âge de la majorité ou du consentement dans le pays d'intervention ou dans mon pays. La méconnaissance de l'âge réel de la personne ne peut être invoquée comme moyen de défense;
- ! **Il est strictement interdit** de solliciter des faveurs sexuelles en échange d'une somme d'argent, d'un emploi, d'un traitement de faveur, de biens ou de services, que la prostitution soit ou non autorisée dans le pays hôte ou dans mon pays;
- ! **Il est strictement interdit** d'imposer toute autre forme de comportement à caractère humiliant, dégradant ou servile;

#### Je comprends parfaitement que :

- Toute participation à des faits d'exploitation ou d'abus sexuels donnera lieu à une enquête et à des poursuites s'il y a lieu;
- Tout fait avéré d'exploitation ou d'abus sexuels peut entraîner à l'encontre de son auteur des mesures comprenant, sans s'y limiter, la suspension, le rapatriement immédiat, le renvoi, l'incarcération ou l'interdiction de travailler pour l'ONU à l'avenir;
- Si je suis témoin de faits d'exploitation ou d'abus sexuels, quel que soit le rang hiérarchique de leurs auteurs, j'ai le devoir de prendre toutes les mesures raisonnables pour les faire cesser et de les signaler sans tarder à mon chef d'unité ou de service;
- ! Le fait de ne pas intervenir ou de ne pas signaler les faits constitue un manquement au Code de conduite des fonctionnaires des Nations Unies. **Il n'y a aucune excuse !**



Crédit photo : flyer du groupe Déontologie et Discipline des Nations unies



**Dr. Axel Augé** est sociologue. Il enseigne la sociologie militaire et politique aux écoles de Saint-Cyr Coëtquidan. Ses recherches portent sur les cultures militaires, l'action militaire dans les pays du Sud et les opérations de maintien de la paix en Afrique subsaharienne.



## Introduction

Le glossaire des Nations unies définit **l'exploitation sexuelle**<sup>1</sup> comme « le fait de profiter ou de tenter de profiter d'un état de vulnérabilité, d'un rapport de force inégal ou de rapports de confiance à des fins sexuelles, y compris mais non exclusivement en vue d'en tirer un avantage pécuniaire, social ou politique<sup>2</sup> ». Ce terme se distingue du vocable d'agression sexuelle qui désigne une violation de l'intégrité physique et de l'autonomie sexuelle qui recouvre une réalité plus large que le viol, notamment parce qu'elle : a) peut être commise par d'autres moyens que la force ou la violence ; b) n'implique pas nécessairement la pénétration.

**L'atteinte sexuelle** est quant à elle définie comme « toute intrusion physique à caractère sexuel commise par la force, sous la contrainte ou à la faveur d'un rapport inégal, ou la menace d'une telle intrusion ».

Depuis 2006, **l'Organisation des Nations unies recense les cas d'inconduites de militaires dans des missions de paix**. Sur la seule année 2016, 103 allégations d'exploitation et d'abus sexuels concernant des Casques bleus sur des populations civiles ont été recensés. Plusieurs missions de maintien de la paix sont concernées : la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies en Centrafrique (MINUSCA) concentre 52 allégations enregistrées (soit 50 % du chiffre de 2016) ; la mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) recense 19 cas (soit 18 %) et les autres missions, africaines et hors Afrique, affichent 32 allégations (soit 32 %<sup>3</sup>).

Ces allégations d'abus sexuels ont une incidence sur l'efficacité et la crédibilité des forces du maintien de la paix : elles sapent l'adhésion des populations civiles au soutien des troupes onusiennes ; elles jettent le discrédit dans l'exécution des mandats ; elles augmentent l'impopularité des Casques bleus considérés par les populations hôtes comme des acteurs incapables de les protéger.

Pour les Nations unies, ce problème est porteur d'un enjeu de survie du concept de maintien de la paix. Dès lors, **comment amener les États contributeurs de troupes à renforcer la prévention et la répression de ces cas d'abus sexuels ?**

Un bref tour d'horizon des documents de doctrine sur les atteintes sexuelles de l'ONU met en valeur la préoccupation constante de l'Organisation pour cette question. Celle-ci apparaît dans de nombreux rapports du Secrétariat général, au rang desquels le rapport A/71/818 du 28 février 2017 du Secrétariat général relatif aux « dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles : une nouvelle stratégie » ; le document relatif aux « dix règles du code de conduite personnelle applicables aux Casques bleus de l'ONU<sup>4</sup> » ; et le rapport du Secrétaire général complémentaire A/69/779 de 2015 relatif aux « dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles<sup>5</sup> ».

Ces documents font ressortir **trois approches** du traitement des atteintes sexuelles contre la population civile.

- ✓ **Une première approche propose un traitement normatif et pédagogique** du problème des atteintes sexuelles : elle repose sur la promotion des standards de « bonne conduite » auprès des troupes engagées dans des missions de paix, et la vérification des antécédents des personnels à des fins de disqualification des profils inadéquats. Elle fait ressortir des dispositifs éthiques et normatifs indispensables à la préparation de la troupe avant son déploiement et à la sélection des seuls éléments éligibles au regard des normes comportementales.
- ✓ **La seconde approche consiste à renforcer le suivi des cas d'allégations**, et appelle notamment les États membres au renforcement des sanctions juridiques contre les atteintes sexuelles commises par les Casques bleus.

1. Nations unies. Texte A/71/818/ 28 février 2017. 71<sup>e</sup> session, point 139 de l'ordre du jour. Rapport du Secrétaire général. Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles : une nouvelle stratégie, 104 p. Voir aussi résolution 50/222 du 11 avril 1996. Manuel relatif au matériel appartenant aux contingents, Assemblée générale, 2011, 276 p. annexe A, cité p. 21.

2. Voir le glossaire des Nations unies, juillet 2017, ONU, p. 5. Glossaire établi par l'équipe sociale sur les SEA.

3. United Nations. Department Of Field Support. « Initiatives de maintien de la paix en action – Lutter contre les SEA » de mars 2017.

4. *Op.cit.*

5. Rapport A/69/779 du 13 février 2015 relative aux « dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles », Assemblée générale, 69<sup>e</sup> session, point 137 de l'ordre du jour. Gestion des ressources humaines.

- ✓ **La troisième approche se concentre sur les leviers à la fois politiques et financiers**, susceptibles d'exercer un impact sur les États dont les contingents sont ciblés par des allégations crédibles d'atteintes sexuelles.

Le maintien de la paix étant le seul cadre de déploiement multilatéral reposant sur une politique de remboursement<sup>6</sup> des dépenses engagées par les contributeurs de personnel en uniforme et d'équipement, cette dimension financière du maintien de la paix constitue de fait un levier à la disposition de l'ONU.

Elle fait du défaut d'exemplarité et du non-respect des standards de bonne conduite, une condition susceptible de déclencher une décision de retrait du contingent concerné, et de fait une condition potentiellement suspensive des remboursements dus à l'État d'envoi de ce contingent, en particulier lorsque le travail collaboratif avec l'ONU en matière de suivi des sanctions est limité.

Ces approches, qui font l'objet d'un consensus politique parmi les États membres, permettent à l'ONU d'appliquer la plus grande fermeté face aux atteintes sexuelles, et de mettre en œuvre tous les leviers à disposition en vue d'une mise en œuvre effective de la « politique de tolérance zéro ».

## 1. L'effort de prévention contre les atteintes sexuelles

La persistance des cas d'inconduites a conduit les Nations unies à développer, au profit des contingents déployés en mission de paix, des standards de comportement. Ces standards donnent un cadre de bonne conduite aux troupes à travers un ensemble de règles à respecter sur le terrain et s'efforce de les préserver de tout écart de comportement. L'enjeu : soutenir l'action des Casques bleus en opération et consolider la confiance des populations civiles envers la troupe. Pour le suivi et l'application de cette orientation, les Nations unies enjoignent les États à sensibiliser leurs troupes avant le déploiement sur la problématique de l'exploitation et des atteintes sexuelles à l'aide de programmes d'éducation et d'en assurer le suivi entre chaque rotation des contingents.

**En phase de pré-déploiement, la sensibilisation des troupes aux normes de bonne conduite est devenue obligatoire et les efforts sont nombreux**<sup>7</sup>. Durant cette phase, les agents du département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et du département de l'appui aux missions (DAM) mettent à la disposition des éléments déployés un guide d'information<sup>8</sup> sur les atteintes sexuelles : United Nation Measures against Sexual Exploitation and Abuse (SEA). **La sensibilisation sur l'exploitation et les atteintes sexuelles est en effet désormais obligatoire dans la formation des personnels**<sup>9</sup>.

Plus généralement, un document d'information sur les « dix règles du code de conduite personnelle des Casques bleus<sup>10</sup> » publié en 2008 et reformulé en 2016 dans une version simplifiée, décrit la norme comportementale à respecter. Le code de bonne conduite repose sur quatre valeurs : le professionnalisme, l'efficacité, l'intégrité et la dignité. Il renforce le principe de responsabilité individuelle, y compris en matière d'atteintes sexuelles : par exemple, la règle n° 3 rappelle la nécessité de « traiter les habitants du pays hôte avec respect, courtoisie et considération (...) ». La règle n°4 enjoint « de ne se livrer en tant que personnel des Nations unies à aucun acte immoral à caractère sexuel, d'abus ou à des formes d'exploitation physique ou psychologique de la population locale en particulier des femmes et des enfants ». La règle n°5 demande « de respecter les droits de l'homme, soutenir et aider les infirmes, les malades et les faibles, ne pas agir par vengeance ou avec malice, en particulier lorsqu'il s'agit de détenus ou des personnes sous votre surveillance ».

Au-delà du champ de la formation, d'autres efforts de l'ONU visent à **renforcer la prise de conscience du problème et la connaissance de la conduite à tenir** au sein des éléments déployés, dans un effort de prévention.

---

6. Certaines dépenses supportées à l'occasion du déploiement des matériels utilisées dans les missions onusiennes font l'objet d'un remboursement par l'ONU aux pays contributeurs de troupes, à un taux mensuel calculé sur la durée de vie utile standard pour le type de matériel considéré, et sur sa valeur moyenne sur le marché elle aussi standard (Generic Fair Market Value).

7. Vérification et amélioration de la préparation opérationnelle, DAM/DOMP, 1<sup>er</sup> janvier 2016.

8. Military Aide-mémoire. United Nation Measures against Sexual Exploitation and Abuse. Commander 's guide on measures to combat sexual exploitation and abuse on united nations military. UN Peacekeeping, août 2017, 28 pages.

9. *Ibidem*.

10. *Ten Rules code of personal conduct to The Blue helmets*, United Nations, UN Standard of Conduct, « Les dix règles du code de conduite personnelle des Casques bleus ».

Par exemple, le DOMP a mis en place des outils de formation en ligne au bénéfice des personnels engagés<sup>11</sup>. Ces outils pédagogiques d'e-learning, sous la forme de fiches consultables en version électronique, se concentrent sur la déontologie et la discipline. Ces outils incitent les agents à faire preuve de davantage de responsabilité dans ce domaine. Une « no excuse card »<sup>12</sup> décrivant les principes de base à connaître et à appliquer en matière d'exploitation et d'atteintes sexuelles est également diffusée au personnel en mission. Au même titre que l'information relative à la réponse pénale apportée à ces inconduites dans les ordres juridiques internes des États membres<sup>13</sup>, ces initiatives de l'ONU contribuent à renforcer l'effort de prévention.

Les Nations unies ont également mis en œuvre dès 2012<sup>14</sup> une mesure nouvelle, appuyée par plusieurs rapports récents du Secrétariat général : **un dispositif de contrôle des antécédents du personnel militaire, du personnel de police et des observateurs impliqués dans les missions de paix.**

L'objectif pour le département d'appui aux missions (DAM) et celui des opérations de maintien de la paix (DOMP) est de « s'assurer que seules les personnes possédant les plus hautes qualités d'intégrité et de professionnalisme » soient recrutées en vue d'un déploiement. Cette étape constitue désormais un filtre au recrutement. L'ONU vérifie donc les antécédents des membres de son personnel civil. Et, au-delà de cette procédure interne, les pays contributeurs de troupes et d'unités de police sont tenus de certifier que « les individus déployés n'ont pas commis, ni ne sont soupçonnés d'avoir commis des violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit humanitaire international, ni n'ont été rapatriés d'une opération de l'ONU pour des raisons disciplinaires »<sup>15</sup> aux termes d'une « clause de certification à la discipline et à la bonne conduite ». Si bien que, en 2017, 8 000 personnels onusiens ont fait l'objet d'une vérification des antécédents<sup>16</sup> par leur État d'envoi.

## 2. Le renforcement du suivi des allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles

Si la prévention des abus sexuels concentre les efforts des services des Nations unies, la résolution 2272, adoptée le 11 mars 2016 par le Conseil de sécurité, porte également sur le suivi des allégations et le volet répressif.

Pour juger les auteurs d'exploitation et d'atteintes sexuelles, l'ONU recommande la création de cours martiales in situ, c'est-à-dire dans le pays où les actes ont eu lieu. Elle propose également de recueillir dans un fichier spécifique et confidentiel les empreintes génétiques des soldats incriminés. Ces mesures controversées ne font pas consensus entre les États membres en raison de l'incompatibilité avec certains systèmes juridiques nationaux. La résolution 2272 ne le reprend d'ailleurs pas.

La résolution 2272 met l'accent sur la **nécessité pour les États contributeurs d'engager des enquêtes et de sanctionner les auteurs si les faits sont avérés**. S'agissant des enquêtes<sup>17</sup>, la réactivité en un temps court des États contributeurs et des Nations unies, ainsi que l'approfondissement des investigations, ont connu des progrès majeurs.

Le Secrétariat général impose un délai de six mois pour conduire les enquêtes. Ce délai passe à trois pour les cas les plus graves. Depuis 2015, des enquêteurs nationaux sont intégrés dans les contingents.

Les autorités compétentes des États contributeurs de troupes sont également tenues de **conduire les enquêtes tout en coopérant avec le Bureau des services de contrôle interne (BSCI)** de l'ONU présent sur le territoire de déploiement.

En dix ans, les Nations unies ont accompli d'importants progrès dans le traitement et le suivi des allégations d'exploitation et d'atteintes sexuelles commises par des Casques bleus.

11. C'est le 22 juillet 2016 que le département des Nations unies soutenant les missions annonçait le lancement du programme obligatoire en ligne pour tous les personnels civils et militaires engagés dans les missions de paix. Il entre en vigueur en janvier 2017.
12. Voir [http://www.un.org/fr/peacekeeping/issues/pdf/2-SEA\\_flyer-A4-FR.pdf](http://www.un.org/fr/peacekeeping/issues/pdf/2-SEA_flyer-A4-FR.pdf)  
Voir aussi <https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction>
13. Une présentation des cadres juridiques des États fournisseurs de troupe figure à l'adresse suivante : <https://peacekeeping.un.org/en/standarts-of-conducts>
14. Policy on HR Screening of UN personnel date de décembre 2012. Elle est accompagnée du Décision Memo 2012/187 signée du Secrétariat général. La vérification proactive des antécédents des personnels de niveau D2 et au-dessus est appliquée dès le premier trimestre 2013.
15. Voir notamment le document d'informations, « 2017- Initiative pour le maintien de la paix en action : lutter contre l'exploitation et les abus sexuels ». Site des Nations unies.
16. *Idem*, p. 13.
17. Rapport du Secrétariat général. Résolutions 57/306 -70/286, op.cit. p. 14.



Plusieurs domaines techniques ont été améliorés : les méthodes de recensement des allégations, mais aussi leur classement et leur qualification (la nature de l'allégation, le pays, le lieu, l'année, l'information sur la victime). En 2016, les Nations unies ont élaboré au profit des pays demandeurs un **document type de signalement de cas** pour les aider à connaître les étapes et les processus d'enquête contre des personnels impliqués dans des allégations d'abus sexuels.

**À ces mesures, il convient d'ajouter les exigences de transparence des informations entre le pays concerné et l'ONU, de rigueur dans le suivi des enquêtes, et de responsabilité des auteurs.**

« S'il est vrai que la prévention est un préalable essentiel pour réduire au strict minimum les risques d'actes criminels, les enquêtes sur les cas présumés sont tout aussi importantes afin d'assurer que les coupables rendent des comptes et que les victimes obtiennent justice<sup>18</sup> » avertissait la représentante suisse aux Nations unies dans une délibération du Conseil.

Le **principe de responsabilité** est réexaminé dans les dispositions 2017 relatives à la lutte contre les atteintes sexuelles. De 2006 à 2016, la responsabilité des personnels en matière d'atteintes sexuelles est renforcée. L'ONU et ses États membres s'engagent à prendre des mesures pour faire respecter ses valeurs et établir les responsabilités individuelles en cas de violation de celles-ci. Il est désormais clair que la politique de responsabilisation en matière de conduite et de discipline dans les missions s'applique à toutes les catégories de personnel (les militaires, les policiers, les observateurs, les consultants, le personnel civil). Ainsi, toute allégation d'exploitation ou d'atteintes sexuelles impliquant une des catégories de personnels civils de l'Organisation, et étayée par des faits, constitue un motif de renvoi de la mission, et des sanctions financières peuvent être appliquées à l'encontre de tout personnel impliqué dans des cas d'exploitation ou d'atteintes sexuelles avérés<sup>19</sup>.

L'ONU a également déployé ses efforts dans le domaine des **mesures correctives**. Entre 2007, année au cours de laquelle l'Organisation élabore et met en œuvre une nouvelle stratégie d'aide aux victimes, et 2017, avec la création d'une base de données du suivi de l'aide aux victimes, la coordination entre les organismes de l'ONU, les ONG et les États membres s'est considérablement améliorée. L'appui et l'assistance de l'ONU aux victimes d'exploitation et d'abus sexuels se renforcent à travers des mécanismes dits « robustes » :

- mise en place d'un mécanisme communautaire de réception des plaintes ;
- existence d'un fonds d'affectation spéciale pour l'aide aux victimes ;
- transmission aux victimes des informations sur la progression de l'enquête ;
- soutien financier apporté aux victimes ;
- financement de l'aide aux victimes sur le budget des missions<sup>20</sup>.

La nouvelle stratégie de prévention et d'exploitation des atteintes sexuelles fait ressortir six évolutions principales : la fin de l'impunité, l'amélioration de la coordination entre les acteurs pour favoriser l'éducation et la transparence, l'affirmation des valeurs et des principes des Nations unies à travers la poursuite d'actions de formation et la diffusion des codes de déontologie et de bonne conduite, la priorité aux droits et à la dignité des victimes, la mobilisation de partenaires extérieurs pour soutenir les actions de lutte contre l'exploitation sexuelle des populations civiles, la déclaration d'inéligibilité du personnel à la prime exceptionnelle et aux autres allocations<sup>21</sup>.

Ces nouvelles dispositions sont renforcées par les conclusions du rapport<sup>22</sup> A/71/818 du 28 février 2017 visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles. Quatre principaux piliers en matière d'inconduite des personnels complètent les mesures existantes : donner la priorité aux droits et à la dignité des victimes (en reconnaissant les victimes comme tel, en leur manifestant notre solidarité et notre empathie pour les aider à se reconstruire), mettre fin à l'impunité (en renforçant les procédures d'enquête et de sanctions), mobiliser la société civile et les partenaires extérieurs (en associant des experts extérieurs aux Nations unies), communiquer vers le monde civil (sensibiliser les civils sur le problème des atteintes sexuelles).

18. Représentante suisse intervenant lors de la 5<sup>e</sup> commission examinant la nouvelle stratégie contre les abus sexuels à l'ONU et le remboursement des pays contributeurs de troupes. Assemblée générale, 5<sup>e</sup> commission, 71<sup>e</sup> session, AG/AB/4233, 8 mai 2017.

19. Dispositions 9.9. Rapport du Secrétaire général. Résolutions 57/306 -70/286.

20. Rapport du Secrétaire général. Résolutions 57/306 -70/286, op.cit. p. 15.

21. Dans sa résolution 65/289, l'Assemblée générale a décidé de mandater un Groupe consultatif de haut niveau (Senior Advisory Group – SAG) afin d'examiner les taux de remboursement aux pays fournisseurs de contingents. Le soldat peut se voir retenir l'allocation journalière en cas d'allégation grave et fondée. La prime exceptionnelle est celle qui fut instaurée suite aux recommandations du SAG, « Premium for risks, ... and that have acquitted themselves well despite exceptional level of risk ». Celle-ci est payée individuellement aux soldats de l'unité considérée (voir le rapport du Secrétaire général, A/69/779 de 2015). Les autres paiements individuels sont des allocations comme par exemple, l'allocation journalière de 1,28 \$ ; allocation de congés de 10,50 \$ par jour, pour un maximum de quinze jours de congés par période de six mois.

22. Voir le rapport A/71/818 du 28 février 2017. Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles : une nouvelle stratégie. Rapport du Secrétaire général. 104 p., cité p. 6 à 17.

### 3. Renforcement de la réponse politique et financière

Le rapport du Secrétaire général relatif aux « dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles (A/69/779) » érige la sanction politique et financière au rang des réponses aux mains de l'Organisation en vue d'une mise en œuvre effective de la « politique de tolérance zéro ».

L'essentiel de son contenu dispose aujourd'hui du statut de simple recommandation mais la valeur politique qui s'y attache en fait un redoutable levier à disposition du Secrétariat des Nations unies.

Les préconisations du rapport sont les suivantes :

- suspendre les remises de médailles dans les unités en uniforme tant qu'une enquête sur des pratiques répréhensibles est en cours ;
- déclarer un membre d'un contingent ou d'une unité de police faisant l'objet d'une enquête pour exploitation ou atteintes sexuelles inéligible à la prime exceptionnelle qui peut être octroyée à ceux qui se sont bien acquittés de leurs fonctions malgré les risques, conformément au cadre de remboursement aux pays fournisseurs de contingents et de personnel de police (A/68/813) ;
- s'il est démontré qu'un État membre manque systématiquement aux obligations qui sont les siennes dans le cadre des normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, en tenir compte lors de l'examen d'éligibilité à l'octroi d'une prime récompensant la fourniture de capacités habilitantes essentielles ;
- mettre fin au déploiement du personnel en tenue d'un État membre s'il est démontré qu'il ne respecte pas les normes de conduite (Rapport du Secrétaire général de l'ONU, février 2015, p.17) ;
- suspendre les versements aux pays fournisseurs de contingents ou de police à partir du moment où l'affaire – en cas de soupçon d'exploitation ou d'atteintes sexuelles sur la base d'éléments de preuve crédibles – est portée à la connaissance du pays fournisseur et jusqu'au terme de leur participation à l'enquête. Si l'enquête montre que les allégations ne sont pas étayées, les versements suspendus doivent être remboursés à l'État membre ;
- verser les amendes payées par les membres du personnel reconnus responsables d'exploitation et de violences sexuelles sur un fonds d'affectation spécial pour les victimes (2005, voir A/59/710).

Il est également précisé que « les individus qui se rendent coupables d'exploitation ou d'atteintes sexuelles alors qu'ils sont au service de l'Organisation des Nations unies doivent être frappés d'une sanction pécuniaire<sup>23</sup> ».

### 4. Enseignements complémentaires pour les États contributeurs de personnel en uniforme

La sensibilisation et la sanction constituent l'essentiel de la réponse attendue des États contributeurs de personnel en vue d'une mise en œuvre effective de la « politique de tolérance zéro ».

Toutefois, ces mesures ne sont pas exclusives : le travail collaboratif entre les pays fournisseurs de troupes et les Nations unies est capital en cas d'exploitation et d'atteintes sexuelles avérées.

La qualité de la collaboration du pays dont les éléments déployés font l'objet d'allégations est une dimension qui entre désormais en compte dans l'examen par l'ONU de la pertinence d'une décision de retrait d'un contingent. Si l'État d'envoi concerné n'offre au Secrétariat aucune perspective de mesure corrective (selon les cas : conduite d'enquêtes, relève des individus ciblés par les allégations, renforcement de la prévention et du commandement), l'ONU n'a de fait d'autre choix que de retirer le contingent incriminé de la mission et de suspendre tout versement à l'Etat concerné.

23. *Ibidem*.

En 2016, les contingents congolais et de République Démocratique du Congo (RDC) engagés à la MINUSCA à Bangui ont fait l'objet d'une telle mesure de retrait, le travail collaboratif entre les autorités de la République démocratique du Congo (RDC), le DOMP et le DAM ayant été jugé insuffisant.

### **Le retrait des Casques bleus congolais (RDC) de la MINUSCA**

L'Organisation des Nations unies a décidé de retirer le contingent de Casques bleus originaires de la République démocratique du Congo (RDC) opérant en République centrafricaine au sein de la MINUSCA. Après plusieurs accusations répétées de viols ou d'abus sexuels commis par des éléments du contingent de Kinshasa, l'ONU a finalement annoncé le retrait de ce contingent qui ne sera pas remplacé. 807 soldats et 118 policiers de la RDC ne participent plus à cette mission. Les allégations d'abus et d'exploitations sexuelles contre les militaires congolais de la RDC, associées au niveau de préparation et d'équipement jugé insuffisant et considéré comme en dessous des standards onusiens ont précipité cette décision des Nations unies. Mais la volonté faible des autorités militaires, judiciaires et politiques de Kinshasa à faire avancer les enquêtes, voire à les ralentir, a conduit le DOMP par délégation du Secrétariat général à retirer ce contingent de la force.

### **Sanctionnés pour des faits commis durant leur déploiement, l'ONU renvoie chez eux 600 soldats engagés en République centrafricaine.**

600 soldats congolais<sup>24</sup> (de la République du Congo) sont renvoyés en juin 2017 dans leur pays après avoir été accusé de trafic de carburant, d'agressions sexuelles et de manque de discipline. Le général sénégalais Balla Keïta avait déjà envoyé six lettres de « blâmes » cette année au commandant du groupe en question. Les 629 Casques bleus déployés à Berberati constituent l'unique contribution de Brazzaville à la MINUSCA. En 2016, 120 soldats de ce même contingent avaient déjà été renvoyés chez eux à la suite d'allégations d'agressions sexuelles sur au moins sept victimes dont six enfants. Mais il n'y a eu « aucun progrès dans le comportement du bataillon congolais », « La situation s'est détériorée au point qu'on ne peut plus faire confiance à ce bataillon en raison de son mauvais commandement, de son manque de discipline et de ses déficiences opérationnelles » estime le général Keïta.

**Il est à noter que la décision de retrait du contingent et de suspension des remboursements n'est pas déclenchée par les allégations elles-mêmes**, qu'elles fassent ou non l'objet d'enquêtes et soient ou non confirmées. La décision de retrait est prise par l'ONU dans un contexte général d'insuffisance des échanges diplomatiques et du travail collaboratif entre le pays concerné et les Nations unies, en particulier concernant le traitement des allégations par l'État d'envoi du ou des individus concernés.

Si l'État d'envoi du personnel ciblé par les allégations montre un intérêt limité à prendre en compte les cas d'exploitations et d'atteinte sexuelles, le cas échéant en diligentant une enquête de commandement et une enquête judiciaire, et en rendant compte au Secrétariat des Nations unies des actions entreprises, cette décision de l'ONU de retirer le contingent concerné paraît inéluctable.

Le traitement par le Gabon des cas d'allégations d'abus sexuels commis par ses soldats en République centrafricaine donne l'exemple d'une collaboration plus efficace avec les services des Nations unies. Ce pays a ainsi nommé un enquêteur national chargé de faire la lumière sur les allégations d'atteintes sexuelles concernant ses personnels. Son contingent a achevé sa mission à Bangui, et les per diem ont été versés par l'ONU.

## **Conclusion**

L'Organisation des Nations unies a fait de l'exploitation et des atteintes sexuelles une priorité stratégique, et a tout mis en œuvre pour prévenir et réprimer ces comportements qui constituent une menace pour la crédibilité du maintien de la paix.

Avec le soutien du Conseil de sécurité, les Secrétaires généraux de l'Organisation se sont personnellement engagés dans cette politique, usant de tous les leviers à leur disposition. En dernier recours, le retrait des contingents incriminés constitue désormais une option envisageable.

Cette évolution appelle les États membres à redoubler d'effort pour prévenir et investiguer les allégations touchant leur personnel, les réprimer le cas échéant, et fournir un effort soutenu de communication et de coopération avec le Secrétariat des Nations unies à chacune de ces étapes.

\*\*\*

24. L'ONU va renvoyer chez eux les Casques bleus congolais déployés en Centrafrique, *Le Monde*, 20 juin 2017.

# AFRIQUE DE L'OUEST : FAIRE DE LA PRÉVENTION DES CONFLITS LA RÈGLE ET NON L'EXCEPTION

---



Crédit photo : ONU / Staton Winter



**Dr Amandine Gnanguênon** est docteure en science politique, chercheuse rattachée au Centre Michel de l'Hospital (Université Clermont Auvergne). Elle a été directrice du projet Guerre et recomposition du Politique 2012-2017 ([www.guerre-et-po.fr](http://www.guerre-et-po.fr)). Hébergé par l'Institut des mondes africains (IMAF) à l'École des hautes études en sciences sociales (Ehess), ce projet est lauréat du programme Emergence(s) 2012 de la ville de Paris. Elle a été également chercheuse principale à l'Institut d'études de sécurité (ISS) au bureau de Dakar et en charge du programme Afrique à l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire (IRSEM). Elle a contribué à la rédaction du premier Manuel d'analyse des conflits du bureau des Nations pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel (UNOWAS) en 2018 et intervient comme conférencière au Collège de défense de l'OTAN à Rome.

L'auteure tient à remercier tout particulièrement Esso Wèdeou Gnamke, assistant de recherche au Togo et au Bénin, pour sa précieuse contribution dans la préparation des missions et la collecte de données.



Global Affairs  
Canada

Affaires mondiales  
Canada

## Introduction

Comme le rappelait en 2001, Kofi Annan, ancien Secrétaire général des Nations unies : « Je ne pense pas que la mise en œuvre de stratégies préventives soit chose facile. Les coûts de la prévention doivent être payés immédiatement, alors que les bénéfices ne seront recueillis que dans un avenir lointain. »<sup>1</sup> L'an dernier, lors de son entrée en fonction au même poste, Antonio Guterres affirmait lui aussi sa détermination à faire de la prévention des conflits une priorité pendant son mandat. Les Nations unies ne sont bien entendu pas les seules à s'engager dans la prévention qui regroupe plusieurs catégories d'actions dont la médiation, la conciliation ou les bons offices. L'alerte précoce, qui se caractérise par une dimension à la fois technique et politique, est l'une d'entre elles. Elle se définit comme la « collecte systématique et l'analyse d'information sur des régions en crise et dont la vocation est (1) d'anticiper le processus d'escalade dans l'intensité du conflit ; (2) développer des réponses stratégiques à ces crises ; (3) de présenter des actions aux acteurs concernés afin de faciliter la prise de décision ».<sup>2</sup>

Dans la zone Sahara-Sahel, qui représente 40 % de l'Afrique de l'Ouest<sup>3</sup>, l'impact des crises sur les pays frontaliers a incité plusieurs organisations régionales, telles que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et le Conseil de l'entente<sup>4</sup>, à développer leurs propres mécanismes de recueil de données afin de fournir aux autorités politiques des outils d'aide à la décision. Dans ce contexte, afin d'éviter la duplication des mandats et la multiplication des coûts financiers, il est essentiel de faire un bilan des dispositifs déjà opérationnels. Bien que confronté à des obstacles politiques, techniques et institutionnels, le mécanisme d'alerte précoce de la CEDEAO, plus connu sous l'acronyme anglais ECOWARN (*ECOWAS<sup>5</sup> Early Warning and Response Network*) peut être considéré comme le plus abouti sur le continent africain.

La CEDEAO est régulièrement sollicitée pour des partages d'expérience, à l'image de la rencontre avec les représentants de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) en avril 2018 à Abuja<sup>6</sup> ou les initiatives communes avec la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC)<sup>7</sup>.

En juin 2018, la CEDEAO a, en outre, signé un Mémoire d'entente (MoU) avec l'UEMOA sur la prévention des crises et des conflits en Afrique de l'Ouest.

Il prévoit notamment d'appuyer le Mécanisme de veille et d'alerte précoce (Mevap) de l'UEMOA et de renforcer ECOWARN<sup>8</sup>. Même s'il reste des défis techniques et méthodologiques à relever de part et d'autre<sup>9</sup>, la coopération avec l'Union africaine, dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) s'est accrue du fait de rencontres conjointes régulières. En comparaison avec les autres acteurs africains, la CEDEAO reste donc précurseur en la matière.

L'organisation dispose d'un système opérationnel inédit, en constante évolution depuis 2003 et à partir duquel de nombreux enseignements peuvent être tirés pour la mise en œuvre de mesures préventives en Afrique. Résultat d'une recherche documentaire et de dizaine d'entretiens menés à Cotonou, Lomé et à Abuja en mars et juin 2018, ce rapport s'interroge sur la manière dont le mécanisme d'alerte précoce et de réponse de la CEDEAO contribue à la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest. Partant des obstacles politiques et techniques auxquels la CEDEAO a été confrontée, il présente tout d'abord ses évolutions en matière de collecte de données ainsi que la récente réforme de décentralisation au plan national. En outre, il passe en revue les réponses que la CEDEAO, les États et la société civile sont susceptibles d'apporter pour combler le décalage persistant entre l'alerte et la réponse.

1. Prévention des conflits, rapport du Secrétaire général des Nations unies, Assemblée générale, Conseil de sécurité, A/55/985-S/2001/574, 7 juin 2001, p. 38.
2. Alex Schmid, *Thesaurus and glossary of early Warning and conflict prevention Terms*, P IOOM-synthesis Foundation, Sanam B. Anderlini for FEWER (Erasmus University), mai 1998.
3. Le Sahara-Sahel représente aussi 50 % de l'UEMOA et 70 % des pays sahéliens. Source : Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE), actualité du Club, n° 4, janvier 2014, p. 9.
4. Le Conseil de l'entente est une organisation régionale créé le 29 mai 1959 avec une finalité économique et dont les membres actuels sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Niger et le Togo.
5. Economic Community of West African States (ECOWAS) est l'acronyme anglais de la CEDEAO.
6. *ECOWAS and EAC to collaborate towards the strengthening of early warning mechanisms*, 24 avril 2018, Disponible à : <http://www.ecowas.int/ecowas-and-eacs-to-collaborate-towards-the-strengthenen-of-early-warning-mechanisms/> (consulté le 27 juillet 2018).
7. Voir le Communiqué final issu du sommet conjoint sur la paix, la sécurité, la stabilité et la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent entre la CEDEAO et la CEEAC, le 31 juillet 2018 à Lomé. Celui-ci réaffirme notamment la volonté des chefs d'État d'agir conjointement pour prévenir les conflits.
8. La CEDEAO et l'UEMOA impulsent une nouvelle dynamique de coopération interinstitutionnelle dans la région, 8 juin 2018, Abuja. Disponible à : <http://www.ecowas.int/la-cedeao-et-luemoa-impulsent-une-nouvelle-dynamique-de-cooperation-interinstitutionnelle-dans-la-region/?lang=fr> (consulté le 3 août 2018).
9. African Peace and Security Architecture, APSA Road Map 2016-2020. Disponible à : <http://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf> (consulté le 3 août 2018).

Enfin, il conclut sur l'idée qu'au-delà des difficultés techniques et financières, le déficit d'alerte précoce et les délais de réponse, souvent trop longs, résultent aussi d'une culture de la prévention encore très théorique. Des pistes de réflexion sont proposées pour en permettre une meilleure opérationnalisation.

# 1. Le système d'alerte précoce de la CEDEAO, évolutions d'un mécanisme précurseur en Afrique

Le système d'alerte précoce de la CEDEAO s'inscrit dans un cadre juridique et institutionnel structuré, tirant les enseignements de ses interventions dans la région du fleuve Mano, dans les années 1990. Ce dispositif ancien a longtemps été inédit en Afrique en raison des progrès régulièrement réalisés qui ont permis de le rendre opérationnel. Une nouvelle étape a été franchie avec la décentralisation de l'alerte précoce et de la réponse au niveau national. Cette réforme constitue en effet l'une des solutions aux multiples défis auxquels l'organisation régionale et ses États membres restent confrontés.

## 1.1. ECOWARN, une composante alerte précoce qui a fait ses preuves

ECOWARN s'inscrit dans un dispositif légal et institutionnel, développant les principes, les objectifs et les moyens requis pour intégrer la prévention dans l'agenda de la CEDEAO. Coordonné par la Direction de l'alerte précoce (DAP) à Abuja (Nigeria), ce mécanisme s'appuie sur un réseau de moniteurs présents dans chaque État et quatre bureaux régionaux, actuellement remplacés par des centres nationaux.

Le Traité révisé de la CEDEAO du 24 juillet 1993 constitue le premier texte de référence. Il stipule que « les États membres s'engagent à coopérer avec la Communauté en vue de créer et de renforcer les mécanismes appropriés pour assurer la prévention et la résolution à temps des conflits inter et intra-États [...] »<sup>10</sup>. Élément constitutif de la prévention opérationnelle<sup>11</sup>, l'alerte précoce est reconnue comme l'une des quinze composantes du Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (CPCC)<sup>12</sup>. L'adoption de ce Cadre, en 2008, consacre une volonté « d'intensifier les efforts, les actions, les activités et les programmes susceptibles d'apporter une assistance à la prévention effective des conflits »<sup>13</sup>. Ce document complète le Protocole de 1999 relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité faisant référence à un « système d'observation de la paix et de la sécurité sous-régional (pré-alerte) »<sup>14</sup> et donne son mandat à la DAP.

Le directeur de l'alerte précoce et son équipe d'analystes et de spécialistes du Système d'information géographique (SIG) sont en charge du Centre d'observation et de suivi (COS), appelé aussi salle de veille, basé à la Commission de la CEDEAO. Conformément au Protocole du Mécanisme de 1999, les activités de la Direction se caractérisent par la collecte, le suivi et l'analyse des données ainsi que l'élaboration de rapports avec des recommandations, transmis au Président de la Commission de la CEDEAO. Différents supports écrits, conçus comme des outils d'aide à la décision, sont produits à la DAP : les actualités quotidiennes, les rapports de situation par pays ou régionaux (journalier, hebdomadaire, trimestriel et annuel), les alertes, les notes de situation ou thématiques<sup>15</sup>, etc. Alors que certains experts critiquent des contenus trop généraux et sans plus-value<sup>16</sup>, la variété, la périodicité et la quantité de documents rédigés témoignent d'un dispositif relativement abouti en matière d'analyse.

Parmi les autres activités au COS, le travail de vérification et de croisement des données est réalisé à partir de nombreux canaux d'informations, notamment celui du Reporter terrain d'ECOWARN<sup>17</sup>.

Le mécanisme d'alerte précoce et de réponse de la CEDEAO bénéficie de la présence de 77 moniteurs, appelés autrefois « points focaux », répartis dans les quinze États de l'Afrique de l'Ouest. Ces équipes, composées

10. Traité révisé, 1993, article 58.

11. La prévention opérationnelle porte sur « les mesures applicables face à une crise imminente » alors que la prévention structurelle porte sur « les mesures visant à s'assurer que les crises n'éclatent pas en premier lieu ou, le cas échéant, qu'elles n'éclatent pas à nouveau ». Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO, *op. cit.*, p. 13.

12. Le CPCC en 2008 ne prévoit que 14 composantes. Créé en 2015, le Secrétariat permanent du CPCC en constitue la quinzième.

13. Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO, règlement MSC/REG.1/01/08, janvier 2008, Commission de la CEDEAO, Abuja.

14. Protocole de 1999 relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, chapitre IV.

15. Pour plus de détails, voir le *Plan stratégique 2016-2020 & Plan d'action à moyen terme 2016-2020* sur le Système d'alerte précoce et de réponse de la CEDEAO, Commission de la CEDEAO, Abuja, 2016.

16. Entretien téléphonique avec un expert de la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest, consultant pour la CEDEAO, Lyon, septembre 2018.

17. La collecte de données d'alerte précoce permettant d'alimenter les analyses de la DAP passe par d'autres modules que l'ECOWARN Reporter : le Forum d'échanges de la paix accessible sur internet ; le système d'information géographique (SIG) pour l'utilisation d'informations précises, visuelles et de données géo-spatiales en temps réel ; le système d'archivage des documents de la DAP accessibles aux autres directions de l'APPS. Les analystes puisent également les informations au sein de leur réseau.

uniquement de ressortissants nationaux, permettent d'avoir des observateurs constamment présents sur le terrain afin de collecter des données locales et de les entrer manuellement dans le système<sup>18</sup>.

Ce travail s'effectue sous la coordination d'un représentant national du Réseau ouest africain pour l'édification de la paix, plus connu sous l'acronyme anglais WANEP (West Africa Network for Peacebuilding)<sup>19</sup>. Dans chaque pays, parmi les cinq personnes choisies, quatre sont issues du monde universitaire ou rattachées à des institutions de recherche, auxquelles s'ajoute le coordinateur du WANEP. Seule exception, le Nigeria dispose de sept moniteurs. Principal critique, leur implication personnelle étant très inégale, la qualité des données collectées, essentiellement issues de leur réseau et d'une veille médiatique, reste, elle aussi, très variable.

Les informations recueillies servent chaque semaine à remplir un formulaire en ligne, composé de 66 indicateurs prédéfinis (94 indicateurs à l'origine) dont le nombre et la nature seront revus prochainement pour « mieux prendre en compte les nouvelles menaces »<sup>20</sup>. Ces rapports de situation donnent un aperçu hebdomadaire de la situation sécuritaire dans chaque État de la région. Des rapports d'incidents permettent en outre de signaler à tout moment chaque événement ayant un impact sur la sécurité humaine. Au regard des zones à couvrir et de la nature transnationale de certaines menaces (criminalité transfrontalière, corruption, blanchiment d'argent, circulation des armes légères, extrémisme religieux), le nombre de moniteurs reste insuffisant pour traiter de l'ensemble des problématiques sécuritaires.

Constituant le deuxième volet opérationnel d'ECOWARN, quatre bureaux de zone avaient été créés, en 2003, en appui au COS à Abuja.<sup>21</sup> Suite à la réforme du mécanisme d'alerte précoce adoptée en 2014, les antennes régionales à Banjul, Monrovia et Ouagadougou<sup>22</sup> ont été fermées et celle de Cotonou le sera prochainement, pour être remplacées par des centres nationaux. La mise en place de ces bureaux, en charge de plusieurs pays<sup>23</sup>, avait été retenue par la CEDEAO qui ne pouvait pas détacher des représentants dans chaque État membre. Étant donné le manque de moyens des chefs de bureau, la question de leur valeur ajoutée s'était finalement posée. La décision de décentraliser le dispositif au niveau national est une manière de remédier au manque de capacités et de réactivité souvent reproché à la CEDEAO en incitant plus d'acteurs à s'engager dans l'alerte précoce, à commencer par les États et les organisations de la société civile (OSC). L'analyse des données et la formulation de réponses, jusque-là fortement centralisées à Abuja, pourront désormais être prises en charge par des acteurs nationaux ou communautaires.

## 1.2. La création des mécanismes nationaux d'alerte précoce et de réponse, une nouvelle phase pour renforcer l'efficacité du dispositif

La CEDEAO a entrepris, depuis quatre ans, de mettre en place des mécanismes nationaux d'alerte précoce et de réponse rapide (MNAPR). Ces derniers réunissent les composantes actuelles de son dispositif (réseau de moniteurs, COS et acteurs internes à la CEDEAO) et des centres nouvellement créés, en charge de la coordination du mécanisme et placés sous la tutelle des États. L'objectif de cette décentralisation est de permettre aux intervenants sur le terrain de transformer plus rapidement les messages d'alerte en action. La CEDEAO s'efforce en effet d'inciter les représentants de chaque État à s'impliquer davantage en collaboration avec les OSC afin de relever deux défis majeurs : coordonner les actions et suivre leur mise en œuvre.

Le premier centre national de coordination du mécanisme d'alerte précoce et de réponse (CNCMAPR) a ouvert à Bamako en octobre 2017<sup>24</sup>. Il fait suite à l'adoption du Cadre de politique pour la création des MNAPR, adopté par les chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO le 14 juillet 2014<sup>25</sup> et du règlement relatif à sa mise en œuvre,

- 
18. L'ensemble des moniteurs se retrouvent chaque année lors d'une rencontre organisée par la CEDEAO pour les sensibiliser aux évolutions de la base de données.
  19. Créée en 1998, WANEP est désormais bien implanté dans chaque pays d'Afrique de l'Ouest, avec plus de 550 organisations membres. Son objectif est de poser les jalons d'un réseau d'alerte précoce et de réponse pour la société civile en Afrique, mettant l'accent sur la sécurité humaine. Pour plus de détails sur leurs activités, voir [http://www.wanep.org/wanep/index.php?option=com\\_content&view=category&id=52&Itemid=83](http://www.wanep.org/wanep/index.php?option=com_content&view=category&id=52&Itemid=83) (consulté le 13 septembre 2018).
  20. Entretien, fonctionnaire de la CEDEAO, juin 2018. Recommandations issues du rapport intitulé *Assessment of demand for early warning product and services at the ECOWAS Commission*, Direction de l'alerte précoce de la CEDEAO, avec le soutien de la GIZ, 25 février 2017.
  21. Lire sur ce point l'entretien d'Augustin Sagna, ancien chef du bureau de la zone n° 4 à Cotonou, en mai 2009. Disponible à : <http://www.oecd.org/fr/csao/lesystemedalerteprecoceetdereponisedelacedeao.htm> (consulté le 1<sup>er</sup> août 2018).
  22. *Idem*.
  23. La zone n° 1 depuis Banjul (Gambie) couvrait le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée-Bissau et le Sénégal ; la zone n° 2 depuis Ouagadougou (Burkina Faso) couvrait le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger ; la zone n° 3 depuis Monrovia (Liberia) couvrait le Ghana, la Guinée Conakry, le Liberia et la Sierra Leone ; la zone n° 4 depuis Cotonou (Bénin), couvrait le Bénin, le Nigeria et le Togo.
  24. Source : <http://mali-web.org/politique/mecanisme-dalerte-precoce-et-de-reponse-de-la-cedeao-le-centre-de-coordination-du-mali-est-operationnel> (consulté le 15 juin 2018).
  25. Acte additionnel A1SA.6/07/14 portant adoption du Cadre de politique pour la création des mécanismes d'alerte précoce et de réponse rapide, 45<sup>e</sup> session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, Accra, 10 et 11 juillet 2014. Document disponible à : [http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/6\\_Alerte\\_Preceoe\\_Et\\_Response\\_Rapide.pdf](http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/6_Alerte_Preceoe_Et_Response_Rapide.pdf) (consulté le 15 juin 2018).



les 16 et 17 décembre 2015. En 2018, quatre autres centres ont ouvert au Burkina Faso, au Liberia (février), en Côte d'Ivoire (mai) et en Guinée Bissau (juillet). Le gouvernement du Nigeria a également manifesté son intérêt pour l'ouverture d'un centre avant la fin de cette même année<sup>26</sup>.

En collaboration avec les services de l'État et la CEDEAO, le mécanisme national d'alerte précoce et de réponse affiche un double objectif :

- Donner mandat aux centres pour « alerter le gouvernement de menaces éventuelles sur les populations, proposer des réponses adaptées aux menaces identifiées, identifier en retour les structures de réponse (tant au niveau de l'État, la société civile, les communautés, les partenaires au développement, etc.), faciliter, coordonner, et faire le suivi de la mise en œuvre des activités liées à la réponse »<sup>27</sup>.

Chaque centre se compose ainsi d'un directeur, représentant de l'État, et de cinq experts, chacun en charge d'une thématique prédéfinie par la DAP (crime et criminalité ; sécurité ; gouvernance et droits humains ; santé ; environnement). Il bénéficie en outre de l'appui de deux officiers de liaison nationaux, l'un de WANEP et l'autre de la CEDEAO.

- Associer directement « les États membres [qui] mandatent à travers un décret présidentiel tous les services publics compétents aux niveaux national et régional à soumettre régulièrement tous les dossiers, données et informations sur les questions relatives à la sécurité humaine au Centre »<sup>28</sup>.

Afin d'impliquer de manière systématique les représentants des gouvernements, la structure est supervisée par un Conseil statutaire, placé sous l'autorité du Vice-Président ou du Premier ministre. Ce dernier est constitué des ministres de l'intérieur, des finances, de la défense, de la justice, des affaires étrangères, du représentant du principal parti d'opposition, d'un ministre compétent en fonction des thématiques, du membre national du Conseil des sages et du représentant permanent de la CEDEAO.

Les cinq premiers centres serviront d'établissements pilotes en attendant l'ouverture dans les dix autres États, conditionnée au déblocage de fonds. Cette réforme, initiée par la CEDEAO, est soutenue financièrement par certains de ses partenaires de longue date, comme l'agence de coopération internationale allemande (GIZ). Le principal bailleur du projet est actuellement le département d'État américain dans le cadre des projets EWARP (Early Warning and Response Partnership) et REWARD (Responding to Early Warning and Response Data) avec l'appui de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), disposant d'un budget de 20,5 millions USD (2015-2020) pour la mise en œuvre du plan stratégique<sup>29</sup>. Il a été convenu que la CEDEAO assure le financement en totalité de ces centres puis partagera la responsabilité avec les États après 2020, en payant la moitié des dépenses. L'opportunité a finalement été donnée à la CEDEAO de mettre en application les leçons tirées en matière d'alerte précoce depuis le lancement d'ECOWARN en 2003.

### 1.3. Des atouts du système d'alerte à l'opérationnalisation des centres, un bref bilan d'étape

Les mécanismes nationaux d'alerte précoce et de réponse bénéficient de deux atouts majeurs ayant favorisé la reconnaissance d'ECOWARN comme dispositif novateur en Afrique : la relation privilégiée entre la CEDEAO et WANEP et l'adaptation des indicateurs en fonction des facteurs de conflit. L'opérationnalisation des cinq premiers centres représente, en outre, une nouvelle avancée majeure pour la CEDEAO. Deux défis risquent cependant de fragiliser ce dispositif au plan national : le manque d'impartialité dans les analyses et des niveaux d'opérationnalité différents entre les centres.

Depuis 2002, la coopération entre la CEDEAO et WANEP, unique en Afrique<sup>30</sup>, est une réelle valeur ajoutée dans la relation que l'organisation régionale entretient avec les OSC. La CEDEAO bénéficie à la fois de l'expérience du WANEP en matière de prévention des conflits et de ses liens privilégiés avec les OSC locales. Depuis la signature d'un MoU en 2004, renouvelable tous les cinq ans<sup>31</sup>, WANEP fait partie intégrante du système régional d'alerte

26. Entretien avec un partenaire technique et financier, Abuja, juin 2018.

27. Sources : documents internes de la CEDEAO non consultés par l'auteur : Mise en œuvre du Mécanisme National d'alerte précoce et de réponse du 31 janvier 2015 ; Rapport de l'atelier des experts sur le repositionnement du Système d'alerte précoce de la CEDEAO, 19-20 janvier 2015, Abuja (Nigeria).

28. *Idem*.

29. Source : <https://www.usaid.gov/west-africa-regional/fact-sheets/reacting-early-warning-and-response-data-west-africa-project-reward> (consulté le 2 août 2018).

30. En août 2015, WANEP a signé un Protocole d'accord avec la Commission de l'Union africaine pour soutenir le Programme paix et sécurité de la Commission. Sur le modèle du responsable du Bureau de liaison de WANEP à la CEDEAO, une responsable au Bureau de liaison de la Commission de l'Union africaine est présente depuis l'été 2018.

31. Le Protocole d'Accord est en vigueur actuellement pour une année encore sur la période 2014-2019.

précoce et de réponse, en contribuant à la collecte et à l'analyse des informations. Juste avant la réforme de la CEDEAO en 2014, afin de compenser les réponses régionales tardives, WANEP a décidé de créer son propre dispositif national d'alerte précoce (NEWS - *National Early Warning System*) dont le fonctionnement est désormais calqué sur celui des MNAPR. L'accumulation des données par WANEP lui permet d'identifier et de justifier le choix de certains projets avec des arguments et chiffres clés<sup>32</sup>. WANEP, de par son rôle de lobbying et de plaidoyer et son suivi des acteurs locaux, a un rôle complémentaire à la CEDEAO, pouvant être paralysée par des enjeux politiques et déconnectée des réalités de terrain. « Avant ECOWARN, il y avait une culture du secret et du camouflage des informations.

La société civile a apporté un style de rédaction. »<sup>33</sup> Un responsable du bureau de liaison du WANEP est présent à la DAP depuis 2004. Il permet à la société civile d'avoir un représentant qui participe aux activités de la CEDEAO et diffuse les informations issues de la société civile au sein des différentes directions du Département Affaires politiques, paix et sécurité (APPS).

En matière d'analyse transversale, les défis restent considérables, comme en témoigne les systèmes de conflits<sup>34</sup> au Sahel ou dans le bassin du lac Tchad qui nécessitent une mise à jour régulière des outils. Cette inadéquation entre les indicateurs de l'analyse et les facteurs d'instabilité régionale a longtemps constitué une des faiblesses de l'alerte précoce. Il a donc été décidé que les analystes au COS feraient un suivi des dossiers non plus à partir d'un découpage par pays mais selon cinq thématiques : crime et criminalité ; sécurité ; gouvernance et droits humains ; santé ; environnement. Cette répartition a été reprise à l'identique dans les centres nationaux, ainsi qu'au bureau régional du WANEP à Accra, où cinq experts de ces thèmes ont été recrutés. Le classement thématique ne doit cependant pas se faire au détriment « du suivi rigoureux par pays » étant donné que chaque cas étudié a ses spécificités<sup>35</sup>. Au contraire, les deux volets peuvent s'enrichir mutuellement : le premier, thématique, est indispensable à l'élaboration des politiques régionales tandis que le second, par pays, sert à décliner celles-ci en plans d'action nationaux. Selon la situation politique et sécuritaire de chacun des États, des objectifs stratégiques spécifiques restent à définir<sup>36</sup>. Les analyses par thématiques créent, en outre, une contrainte plus institutionnelle, la nécessité de développer des échanges réguliers au sein du département APPS et avec d'autres concernées par la nature des menaces (santé et environnement par exemple).

S'il est sans aucun doute trop tôt pour évaluer l'efficacité des premiers centres nationaux, certaines questions techniques, politiques et institutionnelles devront être abordées pour préserver leur opérationnalité sur le long terme. Au stade de leur développement actuel, deux défis méritent de faire l'objet d'une attention particulière.

- **Garantir l'impartialité des analyses et des recommandations des centres vis-à-vis du pouvoir politique**

La volonté de la CEDEAO d'impliquer en priorité les représentants des gouvernements et d'autres institutions nationales impose de veiller à l'autonomie dont les personnels des centres feront l'objet à l'égard du pouvoir politique. Certes, le recrutement parmi des fonctionnaires de l'État a été organisé de manière à assurer une pérennité au projet. La présence de nombreux représentants du gouvernement ne risque-t-elle pas cependant de fragiliser l'impartialité et la neutralité dans l'analyse des données, le choix des acteurs pour répondre aux crises et la formulation des recommandations<sup>37</sup> ?

La participation des officiers de liaison de la société civile (WANEP) et de la CEDEAO aux réunions et au sein du conseil statutaire est-elle une garantie suffisante pour qu'aucune pression ne soit exercée par le pouvoir politique si les analyses révèlent une défaillance prolongée du gouvernement ? Sur les réponses à ces deux questions, les avis divergent. Certains considèrent que les garde-fous sont suffisants tandis que pour d'autres, la partialité est un risque à prendre étant donné que les représentants de l'État sont incontournables pour la prévention des conflits. Au-delà des limites liées au positionnement politique, l'opérationnalité des centres dépend aussi de questions plus techniques.

32. Entretien avec une personne de la société civile, Lomé, mars 2018.

33. Entretien avec un représentant de la société civile, Cotonou, mars 2018.

34. Sur ce point, voir Michel Luntumbue, *Comprendre la dynamique des conflits : une lecture synthétique des facteurs de conflit en Afrique de l'Ouest*, GRIP, Note d'analyse, janvier 2014.

35. Entretien avec un fonctionnaire de la CEDEAO, Abuja, juin 2018.

36. Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'Ouest, *International Crisis Group (ICG)*, Rapport Afrique n°234, 14 avril 2016, p. 29.

37. Pour rappel, le système de collecte reposait jusqu'en 2015 sur deux points focaux, un représentant du gouvernement et un membre de la société civile. Le changement fréquent d'interlocuteurs, en raison des mutations, et le manque de temps pour effectuer la passation des consignes, avait abouti au retrait des fonctionnaires du dispositif (entretien avec un représentant de la société civile, Cotonou, mars 2018).

- **Maintenir un niveau d'opérationnalité similaire entre les centres**

Le personnel à Abuja et dans les centres nationaux bénéficient de programmes de renforcement des capacités de la part de nombreux bailleurs pour la collecte, l'analyse des données et la rédaction de recommandations. L'harmonisation des procédures et méthodes de travail entre les centres, qui couvrent trois zones linguistiques et culturelles (francophone, anglophone, et lusophone) devra également être prise en compte. La DAP reste la mieux placée pour s'assurer que le niveau de qualification des équipes ne varie pas trop d'un centre à l'autre pour ne pas affecter la qualité des analyses et des recommandations. En termes de matériels, les salles de veille bénéficient d'un équipement similaire leur permettant de communiquer entre elles et avec le COS à Abuja par VSAT. Dans certains pays, comme en Guinée-Bissau, les coupures fréquentes d'électricité et le manque d'accès à des connections internet haut débit restent néanmoins un obstacle à surmonter<sup>38</sup>. Les problèmes de réseau ou de connexion ne permettent pas de faire remonter l'information rapidement ou de la vérifier. « Parfois il faut attendre une demi-journée avant d'avoir accès au réseau, pendant ce temps les choses pourraient dégénérer »<sup>39</sup>. L'ouverture des centres nationaux est une première étape et marque une avancée majeure pour inciter les acteurs locaux à s'impliquer dans l'opérationnalisation du mécanisme national. La CEDEAO peine toutefois à trouver un juste équilibre entre le respect de la souveraineté des États et la mise en application de son mandat, indispensable pour combler le décalage entre l'alerte et la réponse.

## **2. Réduire le décalage entre l'alerte et la réponse, un défi majeur pour les acteurs de la prévention**

L'un des principaux défis pour la CEDEAO consiste à réduire le fossé entre l'alerte et la réponse, tout en associant trois niveaux d'acteurs. L'organisation régionale se heurte ainsi à trois impératifs : dépasser ses blocages institutionnels pour assurer une continuité entre alerte et réponse ; inciter les autorités nationales à s'engager dans la mise en œuvre de solutions rapides et contribuer à la reconnaissance du rôle des acteurs locaux au plan régional.

### **2.1. Les blocages institutionnels de la CEDEAO, principal obstacle dans la continuité entre alerte-réponse**

*Dans le Plan stratégique 2016-2020 & Plan d'action à moyen terme 2016-2020 sur le Système d'alerte précoce et de réponse de la CEDEAO, un constat s'impose : « la pratique au cours des années a créé une séparation artificielle de la composante d'alerte précoce et celle de la réponse »<sup>40</sup>.*

Trois raisons permettent notamment d'expliquer ce décalage : les lourdeurs administratives au sein de la CEDEAO ; l'absence de retours sur les rapports de la DAP et le manque de partage d'informations entre la DAP et les autres acteurs internes.

La mise en place d'ECOWARN, système de collecte collaboratif et à plusieurs niveaux (local, national et régional), n'a pas permis de compenser les lourdeurs administratives de la CEDEAO en matière de prévention. L'organisation continue de renvoyer l'image d'une institution « trop politique », au service « d'un club de chefs d'État », « pas assez transparente » dans les choix de ses recommandations et avec des délais de prise de décision beaucoup trop longs. En vertu du Protocole de 1999, différents acteurs interviennent dans la mise en œuvre des réponses au sein de la CEDEAO : l'Autorité des chefs d'État et de gouvernement ; le Président de la Commission de la CEDEAO ; le Conseil de médiation et de sécurité et ses trois organes : le comité des chefs d'État-major, le Conseil des sages et la Force en attente de la CEDEAO. Étant donné sa dimension hautement politique, le processus de décision reste concentré au niveau du Président de la Commission qui traite directement avec les chefs d'État. « Dans le fonctionnement actuel de la CEDEAO, les chefs d'État ont trop de pouvoir. Ils sont incontournables sur toutes les décisions. Ce qui crée une sorte de jeu d'alliance et de soutien »<sup>41</sup>. La gestion des crises nécessite donc de donner plus de poids à d'autres instances collégiales de la CEDEAO, tels que le Conseil de médiation et de sécurité ou le Conseil des sages<sup>42</sup>.

38. Entretien téléphonique avec un expert de la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest, consultant pour la CEDEAO, Lyon, août 2018.

39. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

40. Plan Stratégique, *op. cit.*, p. 12.

41. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

42. Entretien avec un fonctionnaire de la CEDEAO, Abuja, juin 2018.

En outre, le manque de retours sur la pertinence des rapports de la DAP ne permet pas de vérifier si le format et la fréquence des analyses répondent aux besoins des autres directions du Département APPS et aux attentes au niveau de la Présidence de la CEDEAO. Une étude menée en 2017 révèle que la nature de l'information collectée et la dimension « grand public » des rapports expliqueraient entre autres ce désintérêt<sup>43</sup>. Selon certains fonctionnaires de la CEDEAO, les données de terrain qui proviennent de sources ouvertes ne suffisent pas et devraient « être couplées avec des sources de renseignements classifiés »<sup>44</sup> auxquelles le Président de la Commission est souvent l'une des rares personnes à avoir accès. Selon le *Plan stratégique 2016-2020*, la tenue de réunions bimensuelles entre le Commissaire Affaires politiques, paix et sécurité et les ambassadeurs des États membres de la CEDEAO<sup>45</sup> est censée favoriser les discussions autour d'informations provenant de sources diplomatiques afin de les intégrer dans les rapports d'alerte. La pérennité d'une telle option se pose d'ores et déjà. En effet, contrairement aux services de renseignement, l'alerte précoce s'est développée à partir du partage d'informations non classifiées, étant donné la réticence des représentants d'État à partager certaines données sensibles avec d'autres pays, parfois suspectés de contribuer à leur insécurité<sup>46</sup>.

Au-delà du débat autour de la prise en compte de données sensibles, la multiplication des sources, censée permettre de croiser les données, requière surtout beaucoup de temps au COS pour les trier et les vérifier. Il serait utile de développer des outils, sous la forme de base de données, pour faciliter ce travail. En outre, la diversification des formats de publication proposée s'est, semble-t-il, faite au détriment d'une amélioration du contenu, y compris la formulation de recommandations ciblées en fonction des audiences.

L'une des manières de parer à cette critique serait pour la DAP de « procéder à une évaluation périodique des besoins des différents départements de la CEDEAO au regard des documents qu'elle produit »<sup>47</sup>.

Enfin, l'évaluation de l'efficacité du mécanisme dépend en grande partie de la capacité à relier ses deux composantes : alerte précoce et réponse. Cela suppose de parvenir à mesurer l'impact des analyses produites sur le choix des décisions prises à titre préventif – auquel pourrait s'ajouter l'évaluation des effets de ces mesures sur l'évolution du conflit. Afin de résoudre le problème du lien entre la DAP, chargée de la collecte et de la formulation des recommandations, et les décideurs politiques, la Direction est désormais rattachée directement à la Vice-présidence de la CEDEAO. En réduisant les échelons intermédiaires dans l'envoi des rapports, jusque-là transmis par l'intermédiaire du Commissaire Affaires politiques, de la paix et de la sécurité, ce changement, validé à l'été 2018, est ainsi censé « fluidifier les réponses que la CEDEAO peut apporter par rapport à certaines situations »<sup>48</sup>. La tenue de réunions conjointes régulières entre la DAP et les autres directions directement concernées par l'alerte précoce (Affaires politiques ; Maintien de la paix et sécurité régionale) devrait aussi améliorer le partage d'informations et pallier l'éloignement entre les structures. « La distance physique entre ces directions ne fait que matérialiser davantage la difficulté structurelle des différentes directions du Département des affaires politiques, de la paix et de la sécurité à travailler ensemble »<sup>49</sup>. Le partage d'informations entre elles est d'autant plus nécessaire que les missions d'évaluation et les analyses après action (After Action Review) menées dans d'autres directions, comme par exemple au sein de la division assistance électorale ou de médiation, pourraient enrichir le contenu des rapports. S'ils ne sont pas pris en compte, les défis institutionnels propres à la CEDEAO auront un impact sur l'opérationnalisation des mécanismes nationaux. La mise en œuvre des réformes institutionnelles ne pourra que renforcer la crédibilité dont l'organisation a besoin pour faire pression sur ses États membres afin qu'ils s'engagent, eux aussi, de manière plus active dans la formulation de réponses rapides.

## 2.2. Des chefs d'États engagés, un impératif dans la mise en œuvre d'une réponse rapide

Les critiques sur les systèmes d'alerte précoce se sont longtemps focalisées sur l'opérationnalisation de la collecte de données, condition préalable à leur bon fonctionnement. L'attention porte à présent davantage sur la réponse : jugée trop tardive, en décalage avec les attentes ou non mise en œuvre une fois l'alerte donnée. Au-delà du moment de la réponse à proprement parler, le problème réside aussi dans le manque de moyens pour l'exécuter, le défaut de suivi et le manque de coordination<sup>50</sup>. Ces trois derniers volets, faisant encore largement défaut, ont été intégrés en priorité dans la mission des centres nationaux.

43. Sur ce point, voir le rapport *Assesment of demand for early warning product and services at the ECOWAS Commission*, op. cit.

44. Entretien avec un fonctionnaire de la CEDEAO, Abuja, juin 2018.

45. *Plan Stratégique 2016-2020*, op. cit., p.28.

46. Jakkie Ciliers, *Towards a Continental Early Warning System for Africa*, ISS Paper, n°102, avril 2005. Disponible à : <https://issafrika.s3.amazonaws.com/site/uploads/PAPER102.PDF> (consulté le 6 août 2018).

47. *Assesment of demand for early warning product and services at the ECOWAS Commission*, op. cit., p. 3.

48. Entretien téléphonique avec un expert de la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest, consultant pour la CEDEAO, Lyon, septembre 2018.

49. *Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'Ouest*, ICG, op. cit., p. 25.

50. Entretien avec un représentant de la société civile, Abuja, juin 2018.

Les raisons du décalage entre la réception de l'alerte et l'action peuvent être techniques, comme vu précédemment. L'un des obstacles majeurs systématiquement mentionné lors des entretiens reste cependant la volonté politique. Dans les enceintes régionales, comme la CEDEAO, les chefs d'État sont nombreux à faire prévaloir le respect de leur souveraineté pour garder le contrôle de la situation notamment dans le cas où un conflit risque de remettre en cause leurs prérogatives, de dévoiler leurs défaillances ou leur absence de légitimité.

Au plan national, l'échec des réponses s'explique notamment par « le sentiment que les décideurs ont de maîtriser la situation ; la sauvegarde des intérêts personnels et le manque de culture de prévention des conflits – les mêmes défis reviennent sans que ne soient tirées les leçons des erreurs passées »<sup>51</sup>. Cette observation faite au Togo pourrait être applicable à d'autres pays de la région.

Sans même parler d'être une priorité, la prévention est rarement inscrite à l'ordre du jour des agendas et des débats politiques nationaux. « Les politiques ne s'inscrivent pas dans une dynamique d'alerte précoce – parce qu'ils sont la plupart du temps source du problème »<sup>52</sup>. Le Mali n'a fait que confirmer le constat de Kofi Annan en 2001 selon lequel la prévention n'a aucune chance de réussir « si le gouvernement intéressé refuse d'admettre qu'il a un problème susceptible de déboucher sur un conflit violent et rejette les offres d'aide »<sup>53</sup>. Pour certaines organisations de la société civile togolaises, le défaut d'action peut aussi résulter d'un problème de délégation de pouvoir au sein de la hiérarchie : « les autorités mettent à disposition des personnes qui n'ont pas elles même le pouvoir de donner la réponse, elles sont obligées de se référer à leur supérieur et attendre les ordres. Ce qui ralenti le processus »<sup>54</sup>. Seule la pratique dira si l'opérationnalisation des mécanismes nationaux d'alerte précoce et de réponse témoigne d'un réel engagement des acteurs étatiques ou si les principaux obstacles politiques ont seulement été déplacés du niveau régional au plan national.

Afin de contourner les réticences de certains États membres à investir, y compris financièrement, le domaine de la prévention, les organisations internationales et régionales ont, semble-t-il, développé des réponses de plus en plus normatives et techniques.

En Afrique de l'ouest, la marge de manœuvre de la CEDEAO « pour impulser des changements dans le fonctionnement des États membres existe mais elle est limitée. Cette marge se trouve dans la production de normes qui s'imposent à tous »<sup>55</sup>. Certes, le traité révisé (1993), les protocoles de 1999 et de 2001 et le CPPC (2008) sont de précieux acquis mais ils restent insuffisants s'ils ne sont pas respectés par leurs signataires. En outre, les réponses techniques qui consistent à proposer un renforcement des capacités par des partenaires techniques et financiers (PTF) sans prendre en compte l'environnement politique dans lequel ce déficit s'inscrit, ne pourront que produire des effets contreproductifs sur le long terme. En raison des contraintes liées à la souveraineté nationale et à la Realpolitik qui régit les relations entre les États, l'alerte précoce et la réponse rapide ne peuvent pas encore être considérées comme effectives, raison pour laquelle la CEDEAO a souhaité accorder un rôle croissant à la société civile.

### **2.3. Une société civile active dans l'alerte précoce, en quête de reconnaissance de son statut**

La réforme de décentralisation de l'alerte précoce part du postulat que les réponses régionales doivent intervenir en dernier ressort afin de privilégier les actions nationale, départementale et communautaire, tout en appuyant les acteurs dans la prévention de ces problèmes locaux. Au-delà de sa relation de longue date avec WANEP, de nombreuses initiatives locales mériteraient d'être mieux coordonnées et valorisées par la CEDEAO.

La CEDEAO continue de s'interroger sur le choix des partenaires à privilégier parmi les OSC. Raison pour laquelle, il a été confié à WANEP et au Forum de la société civile de l'Afrique de l'Ouest (FOSCAO)<sup>56</sup> la réalisation d'une cartographie des acteurs de la société civile dans ses quinze pays membres. WANEP et le FOSCAO, historiquement proches de la CEDEAO, jouent un rôle essentiel de mise en réseau dans un contexte où les initiatives locales sont nombreuses. L'identification des OSC et leur coordination est d'autant plus nécessaire que la redondance des activités est quasi systématique. À ce titre, il serait utile de s'interroger sur la manière dont les centres nationaux s'inscriront dans le paysage politico-associatif existant. Au Ghana, par exemple, le Conseil national de

51. Entretien avec des représentants de la société civile, Lomé, mars 2018.

52. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

53. Prévention des conflits, rapport du Secrétaire général des Nations unies, *op. cit.*, p. 38.

54. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

55. Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'Ouest, ICG, *op. cit.*, p.28.

56. Le FOSCAO est une plateforme qui vise à réunir les OSC dans les 15 pays membres de la CEDEAO. Pour plus d'informations, voir <http://www.wacosof.net/french/> (consulté le 2 août 2018).

paix (*National Peace Council*)<sup>57</sup> dispose d'un mandat similaire à celui des centres nationaux de coordination du mécanisme d'alerte précoce et de réponse.

Placés sous la tutelle gouvernementale, les centres ont un double intérêt du point de vue de la CEDEAO : être une porte d'entrée pour établir un contact privilégié avec les OSC et le gouvernement, alerter et informer rapidement, ainsi qu'utiliser les centres comme canaux pour relayer les messages aux autorités politiques<sup>58</sup>. Travailler avec la société civile est un moyen de contourner les obstacles liés à la défense d'intérêts politiques.

Surtout, « instaurer un mécanisme de contact permanent avec les acteurs concernés, cela implique d'instaurer une relation de confiance »<sup>59</sup>. Or, à l'exception du WANEP qui entretient une relation privilégiée avec la CEDEAO, la société civile est plutôt déconnectée du mécanisme d'alerte précoce régional qui « se limite aux périodes électorales ». « On entend parler de la CEDEAO uniquement quand il y a conflit »<sup>60</sup>.

Les moniteurs travaillant dans le cadre d'ECOWARN sont en effet frustrés par le peu de retours sur les réponses faisant suite aux alertes qu'ils ont envoyées. « Une fois à Abuja, on ne sait pas ce que cela devient » confie un représentant de la société civile qui contribue à ECOWARN. Certains mentionnent un défaut « d'information et de transparence sur l'utilisation des données par la CEDEAO »<sup>61</sup>. La société civile doit rendre des comptes auprès de ses bailleurs, pourquoi la CEDEAO ne pourrait-elle pas faire de même auprès des ressortissants de ses États membres, notamment ceux qui participent directement au fonctionnement de son système ? Une première étape consisterait à donner davantage de visibilité aux actions régionales. La plupart des représentants d'OSC rencontrés regrette le manque de communication de l'organisation. La gestion de la crise en Gambie en 2017 est citée à plusieurs reprises comme un exemple de réussite pour la CEDEAO mais personne ne sait vraiment ce qui a été fait pour prévenir le conflit et pourrait servir de modèle dans d'autres cas. Au final, « les acteurs partent avec les informations. Il n'y a pas de partage d'expérience »<sup>62</sup>.

Il est essentiel de pallier ces lacunes si, comme le prévoit le *Plan stratégique 2016-2020*, le mandat du WANEP et des OSC doit être élargi pour les impliquer dans les réponses (médiation, facilitation et autres stratégies de consolidation de la paix)<sup>63</sup>. Il est également prévu que des compétences plus larges soient attribuées aux moniteurs, notamment les femmes et les chefs traditionnels et religieux, pour traiter les données régionales et transnationales. Cela suppose de leur donner suffisamment de moyens dans un contexte où la société civile, terme un peu fourre-tout, regroupe un large éventail d'acteurs dont le professionnalisme, la neutralité et l'intégrité<sup>64</sup> sont souvent critiqués. « Le milieu des associations locales est devenu plus professionnel »<sup>65</sup> mais le manque de financements extérieurs nuit à leurs actions. Faute de ressources, les actions de la société civile se limitent au moment des élections. « Il faudrait des activités financées sur des budgets nationaux »<sup>66</sup> pour éviter que l'attention des PTF ne soit portée qu'en période pré-électorale. Une représentante des associations de femmes expliquait que « du personnel est généralement formé à la veille des élections pour interagir avec les populations locales. On les forme notamment sur le comportement à adopter pour éviter des contestations violentes à l'annonce des résultats. Il s'agit de les entretenir sur les organes à saisir en cas de contestations ».

La continuité dans les actions est essentielle pour favoriser la prévention structurelle. « Il est important que l'alerte précoce soit combinée à d'autres mesures de prévention des crises aux niveaux local et national comme la sensibilisation des populations et la promotion de la bonne gouvernance »<sup>67</sup>. Par exemple, la Concertation nationale de la société civile au Togo (CNSCT) a pris en compte, en 2014, les défis du radicalisme dans le pays. Un cadre de discussion animé par une équipe de veille a été mis en place. Constitué de trois à quatre facilitateurs de dialogue communautaire par préfecture, il est en contact direct avec les populations, les autorités locales et les chefs traditionnels. Le CNSCT part du principe que « la paix peut être remise en cause à tout moment. Les conflits sont permanents. Il faut donc des cellules permanentes formées pour réduire les conflits »<sup>68</sup>. Il existe en outre une forte demande pour la tenue de rencontres régulières au niveau régional pour permettre le partage d'expérience.

57. Pour plus de détails, voir : <https://www.mint.gov.gh/national-peace-council/> (consulté le 30 juillet 2018).

58. Entretien avec un fonctionnaire de la CEDEAO, Abuja, juin 2018.

59. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

60. *Idem*.

61. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

62. Entretien avec un représentant de la société civile, Cotonou, mars 2018.

63. *Plan stratégique 2016-2020*, op. cit., p. 19.

64. Par exemple, WANEP fait signer un code de déontologie aux moniteurs.

65. Entretien avec un représentant de la société civile, Cotonou, mars 2018.

66. *Idem*.

67. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

68. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

Au Bénin, certains représentants d'OSC témoignent de leur intérêt sur la manière dont les autres pays en proie à des conflits ont agi et réagi, justement pour pouvoir anticiper et ne pas commettre les mêmes erreurs<sup>69</sup>.

Enfin, développer des initiatives locales est une chose mais pourquoi ne pas aussi donner davantage de poids et de visibilité à la société civile au plan régional, comme le suggère un fonctionnaire à Lomé, en créant un statut d'observateur à la CEDEAO. Elles seraient ainsi informées en direct des décisions prises et pourraient les relayer auprès de leur « base ». Sans pour autant concurrencer les initiatives de la CEDEAO, la société civile peut être plus active en développant sa propre diplomatie régionale. Elle éviterait ainsi de se retrouver prise au piège d'un système bureaucratisé et d'une hiérarchisation des priorités entre les différentes composantes de la sécurité humaine. Il existe en effet encore un fort décalage entre les préoccupations des États autour des défis sécuritaires, entendu stricto sensu avec une forte composante militaire, et celles des OSC au contact de populations tout aussi concernées par des conflits d'ordre foncier et environnemental. La société civile peut donc servir de garant pour que les interventions militaires ne restent pas la seule priorité des gouvernants. « Il faut mettre les acteurs politiques face à leur responsabilité concernant les solutions à la sécurité humaine »<sup>70</sup> étant donné la nécessité d'opérationnaliser la culture de la prévention structurelle.

### **3. Pistes de réflexion pour opérationnaliser la culture de prévention des conflits**

Au-delà des efforts à fournir pour relever le défi majeur du décalage entre l'alerte et la réponse, il est nécessaire de prendre en considération plus largement les limites persistantes dans l'opérationnalisation de la prévention.

Contrairement aux effets d'annonce, « la culture de la prévention des conflits n'est pas suffisamment entrée dans les mœurs ».<sup>71</sup> En effet, bien que réaffirmée, depuis plusieurs décennies, comme une priorité dans de nombreuses enceintes internationales, la prévention structurelle reste reléguée au second plan. L'expérience a montré que « on est plus sensible à la crise ouverte qu'aux signaux et indicateurs de crise »<sup>72</sup>. Parmi les raisons, sa mise en œuvre est soumise au bon vouloir de régimes politiques fragilisés par des modes de gouvernance locaux. L'État reste certes une organisation politique de référence, souveraine et un partenaire privilégié de la Communauté internationale. Toutefois, la plupart des conflits en Afrique de l'Ouest puisent leurs origines dans une réponse étatique absente ou défailante aux besoins de justice, de redistribution des ressources nationales et de protection des populations.

En outre, dans un environnement politico-institutionnel concurrentiel, les effets de la prévention sur la résolution d'un conflit restent difficiles à évaluer, et donc à valoriser et rentabiliser, pour les institutions nationales et internationales en quête de visibilité et de crédibilité. Malgré les discours prônant la coordination, chaque acteur engagé dans la prévention des conflits cherche à faire prévaloir ses intérêts et son agenda. Cette absence d'action commune cohérente nuit dès lors non seulement à la mise en œuvre mais aussi au suivi des recommandations.

Comme l'illustre le Mali, certaines mesures préventives sont parfois appliquées trop tardivement notamment quand il est nécessaire de concilier au même moment une gestion de crise en cours (prévention conjoncturelle) et la prévention du conflit suivant, à travers la reconstruction de la cohésion sociale (prévention structurelle). La course aux financements, essentiels pour le développement des mécanismes de prévention, biaise encore trop souvent la relation de confiance entre les acteurs locaux et les bailleurs engagés dans le renforcement de leurs capacités (humaines, logistiques et techniques). Afin de promouvoir une culture de la prévention sur le long terme, quatre pistes méritent d'être explorées.

#### **3.1. Renforcer les cadres permanents d'évaluation des actions gouvernementales**

La plupart des mécanismes de prévention de conflits et l'instauration de mesures de sensibilisation font l'objet d'une forte attention de la Communauté internationale lors de la préparation des élections, vue comme l'occasion de permettre l'alternance démocratique. Or, le déficit de gouvernance, considéré comme l'une des principales menaces à la paix sociale, peut difficilement être résolu à l'approche d'une échéance électorale.

69. Entretien avec une représentante de la société civile, Cotonou, mars 2018.

70. Entretien avec un fonctionnaire, Cotonou, mars 2018.

71. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

72. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

La création d'espaces de discussion locaux et permanents où les questions d'intérêt général sont régulièrement évoquées contribue à recréer une relation de confiance entre gouvernants et gouvernés. La viabilité du pacte social est directement liée à la transparence dans la gestion des affaires publiques et à l'écoute dont font preuve les acteurs politiques.

L'enjeu est donc de renforcer les cadres permettant « aux citoyens de faire des évaluations périodiques des actions gouvernementales sur tous les aspects de la vie en société »<sup>73</sup>. Ces dispositifs, qui existent déjà dans de nombreux pays, pourraient être généralisés<sup>74</sup>. Au-delà de la transparence, « pour faire durer la paix, il faut une stratégie de la communication qui implique l'information, la sensibilisation et la formation »<sup>75</sup>.

### 3.2. Mettre à profit et promouvoir les outils juridiques, politiques et médiatiques

Un bref passage en revue du cadre juridique de la CEDEAO permet de constater que ses textes « sont pertinents, bien pensés et outillés mais ils sont mal appliqués ou mal maîtrisés par les gouvernants »<sup>76</sup>. Si elle veut exaucer son vœu de « CEDEAO des peuples », l'organisation régionale devrait s'assurer que les élus locaux (maires, parlementaires) connaissent et maîtrisent les normes et principes qui régissent l'espace ouest africain. L'ouverture des centres nationaux d'alerte précoce et de réponse est une opportunité pour la CEDEAO de communiquer davantage et d'impliquer les médias locaux, y compris les radios communautaires, dans la visibilité et lisibilité de ses interventions. Ces derniers peuvent servir de relais dans le partage d'informations et le suivi des décisions prises en matière de prévention des conflits. La CEDEAO est encore largement perçue comme une organisation opaque qui communique peu et mal sur ses actions et ses réussites.

### 3.3. Développer des scénarii propres aux défis transnationaux

Loin d'être nouvelles, les menaces transnationales à la sécurité humaine en Afrique de l'Ouest (criminalité transfrontalière, corruption, blanchiment d'argent, circulation des armes légères, extrémisme religieux) remettent en question les modèles d'analyse traditionnellement stato-centrés. Des réponses ad hoc ont été trouvées au plan militaire, avec la création de coalitions telles que le G5 Sahel ou la Force multinationale de lutte contre Boko Haram. En matière d'alerte précoce et de réponse, il est indispensable d'innover étant donné que les systèmes de conflits continuent de rendre inopérants les classifications jusque-là établies. Le remplacement des catégories d'analyse par pays par des thématiques au sein de la DAP est une première étape. Il reste cependant insuffisant pour appréhender et anticiper la dimension régionale à proprement parler, c'est-à-dire la manière dont des conflits locaux interagissent les uns avec les autres au point de déstabiliser une région. La CEDEAO doit désormais se pencher sur l'élaboration de scénarii régionaux type élaborés à partir de ses retours d'expérience, à commencer par le dispositif déployé pour lutter contre la pandémie d'Ebola (2013-2015).

### 3.4. Investir en priorité la prévention structurelle

Indépendamment des situations de crise, l'attention devrait être apportée en priorité sur la prévention structurelle, seule susceptible de provoquer des modifications durables des modes de gouvernance. L'une des raisons pour laquelle les difficultés persistent, malgré les nombreuses solutions proposées, pourrait se résumer en une phrase. « Les solutions qui consistent à déplacer le problème passent souvent inaperçues, parce que celui qui règle le premier problème n'est pas celui qui hérite du nouveau problème »<sup>77</sup>.

En d'autres termes, les interventions d'urgence apportées aux crises ont peu à peu sapé le terreau social et politique dans lequel la prévention aurait pu puiser pour reconstruire « un vivre ensemble » au plan national. Sans jamais vraiment s'interroger sur les solutions du passé, ou mettre en application les leçons tirées, les actions se succèdent pour apporter une partie de la réponse – alors qu'elles sont aussi une partie du problème. Loin d'être propre à la CEDEAO, cette réalité est partagée par toutes les organisations qui se sont consacrées aux activités de prévention. Un représentant de la société civile conclut ainsi en disant : « Tout le monde reconnaît l'importance de la paix mais personne ne veut en payer le prix »<sup>78</sup>.

\*\*\*

73. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

74. Voir sur ce point, à l'image du Buharimeter (Nigeria), du TalonMetre (Bénin), du Présimètre (Burkina), du Weahmeter (Liberia) ou en Guinée [www.lahidi.org](http://www.lahidi.org).

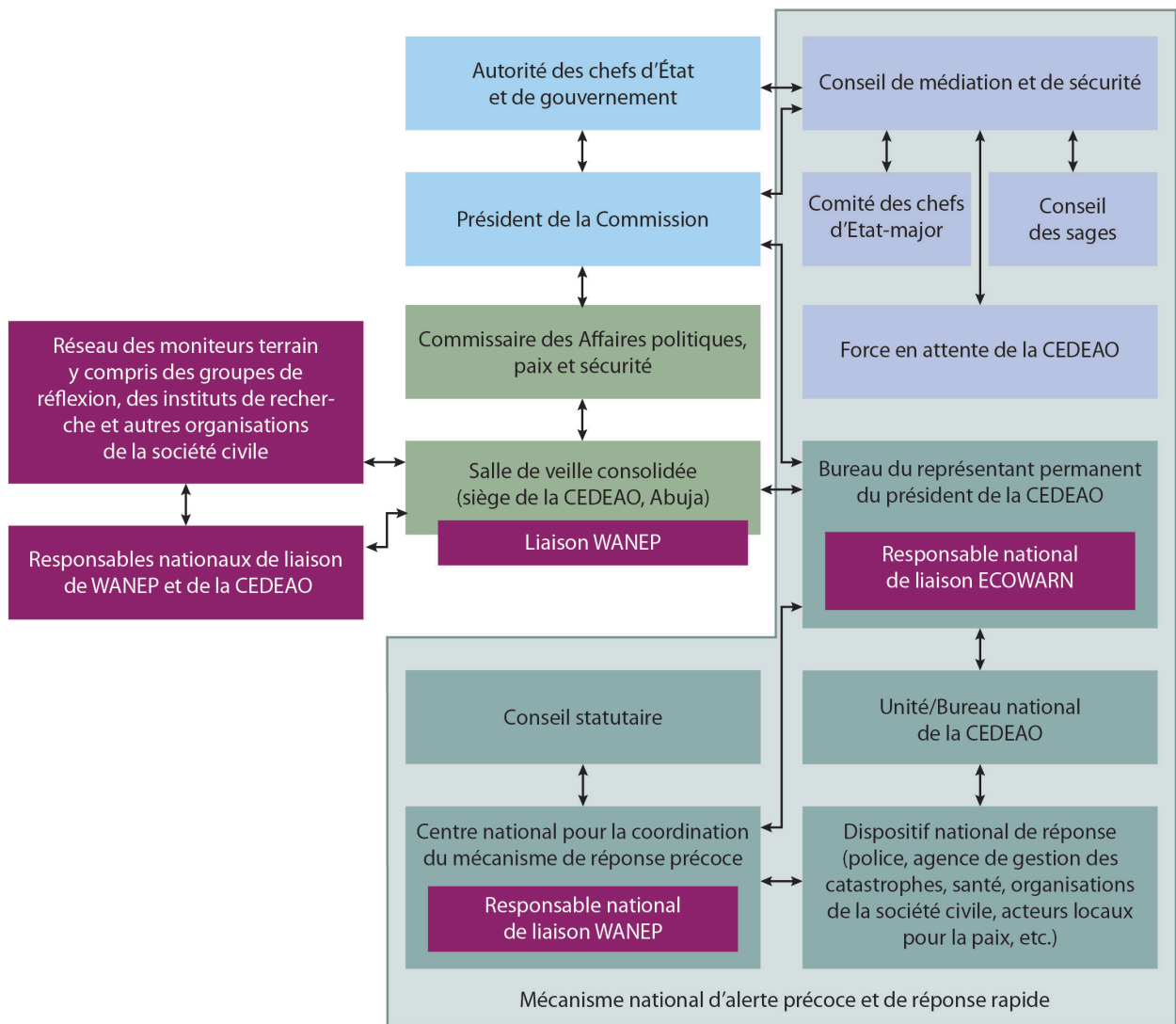
75. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

76. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.

77. Peter Senge, Béatrice Arnaud, Alain Gauthier, *La Cinquième discipline : leviers des organisations apprenantes*. Paris, Eyrolles, 2006, p. 59.

78. Entretien avec un représentant de la société civile, Lomé, mars 2018.





Source Plan stratégique 2016-2020. CEDEAO 2017.

# MAINTIEN DE LA PAIX : POUR UN DIALOGUE TRIANGULAIRE RENOUVELÉ EN FAVEUR DE MANDATS PERFORMANTS

---



Crédit photo : ONU / Eskinder Debebe



**Axel Augé** est maître de conférences en sociologie et enseignant-chercheur aux Écoles militaires de Saint-Cyr Coëtquidan en France et à l'université de Rennes 2 (Liris, EA 7481). Il est chercheur associé au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix (GRIP) à Bruxelles et membre de l'Observatoire Boutros-Ghali. Dernière publication : *Les Armes et la plume, sociologie du parcours professionnel des officiers de l'armée de terre à l'université*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2017.



*"A peacekeeping operation is not an army,  
or a counter-terrorist force, or a humanitarian agency (...).  
It is a tool to create the space for a nationally owned political solution"<sup>1</sup>*

## Résumé

Le renouvellement des conditions du dialogue triangulaire entre le Conseil, le Secrétariat et les pays fournisseurs de troupes et de personnels de police est central pour le succès des opérations de paix. Présenté comme un principe de la coopération entre les États membres sur le maintien de la paix, ce dialogue est l'objet d'une redéfinition permanente dans la doctrine des Nations unies depuis l'Agenda pour la paix (1992) au rapport Brahimi (2000), de la doctrine Capstone (2008) au rapport Nouvel Horizon (2009) jusqu'au rapport HIPPO (2015). Si le principe d'une concertation de haut niveau sur les opérations de paix semble acquis, sa mise en œuvre fait ressortir des attentes contradictoires : le Secrétariat demande aux contributeurs d'engager des troupes performantes alors même que cette exigence dépend des capacités et de l'allocation qu'il leur concède, basées notamment sur un dialogue franc et sincère en amont du déploiement de la mission. Les difficultés des casques bleus en Centrafrique ont rappelé la nécessaire refondation d'un dialogue triangulaire inclusif qui intègre une perspective aussi bien horizontale que verticale, ouverte à l'expertise militaire pour une compréhension homogène des mandats.

Cette note entend d'abord synthétiser les enjeux liés au dialogue triangulaire dans la mise en œuvre des mandats. Elle revient ensuite sur les leçons apprises en Centrafrique et formule des recommandations pour améliorer la concertation et renforcer la performance sur le terrain des opérations de paix.

## Rénover les mécanismes de concertation

On entend par **dialogue triangulaire** la concertation entre le Conseil de sécurité (CS), le Secrétariat et les pays fournisseurs de troupes et de personnels de police. Bien que le Conseil soit le cadre privilégié d'un tel **dialogue**, l'initiative « **Action pour le maintien de la paix** » (**A4P**) lancée par le Secrétaire général M. António Guterres en mars 2018, préconise des évolutions de la coopération avec les contributeurs. L'enjeu est d'améliorer leur implication aux différents stades de mise en œuvre du mandat : de la conceptualisation des opérations, au retrait, en passant par la planification, la conduite et l'évaluation. Pourtant, des cadres de concertation existent bien. Cependant, ils ne suffisent plus à faire entendre la voix des fournisseurs de troupes. Dans le sillage de la réforme des opérations onusiennes engagées au moins depuis vingt-trois ans (de 1992 à 2015) des leviers pour remettre à niveau les missions de paix demandent à être renforcés<sup>2</sup> en vue d'accroître leur impact sur le terrain. La recherche d'un souffle nouveau et l'application effective d'un partenariat rénové pour un appui aux missions constitue un enjeu fort pour le succès des opérations. Dans ce contexte, le Secrétariat attend des pays contributeurs qu'ils déploient des troupes performantes, formées, entraînées et capables de faire face à des environnements instables où les formes de la violence changent<sup>3</sup>.

Or, pour les pays contributeurs, la performance opérationnelle dépend de l'allocation des Nations unies en moyens capacitaires et financiers adaptés aux besoins des contingents à déployer, pour conduire des missions aux objectifs clairs et réalistes. De plus, ces pays demandent avec insistance de contribuer à la définition des mandats au regard des risques encourus. En fait, les contributeurs ont le sentiment de payer un lourd tribut dans les opérations de paix tout en se sentant exclus des consultations relatives au cycle complet de la mission avec le Secrétariat et le Conseil, et ce, en dépit de leur participation aux enceintes de discussion. Les contributeurs demandent une implication plus large aux concertations dédiées à la définition des mandats ainsi que le partage des prérogatives dans ce domaine.

Si l'idée d'un partenariat inclusif avec les contributeurs emporte le consensus, il reste encore à augmenter l'efficacité des cadres actuels de concertation. Le **Conseil de sécurité** représente en effet un lieu privilégié de dialogue, il n'est toutefois pas représentatif de la plupart des pays contributeurs de troupes.

1. .Son excellence M. António Guterres, Conseil de sécurité, mars 2018.

2. .Rapport de la 4<sup>e</sup> commission de l'Assemblée générale. 25 octobre 2010. CPSPD/463.

3. .Les difficultés de la MINUSCA en RCA ont mis en lumière les insuffisances tant au niveau de la préparation que de l'équipement des Casques bleus confrontés à des menaces asymétriques mais aussi des cas d'inconduites en ce qui concerne la protection des civils et les allégations d'abus sexuels.

Son fonctionnement entre les cinq membres permanents (États-Unis, Chine, France, Russie, Royaume-Uni) et les dix non permanents élus<sup>4</sup> diminuent l'impact des orientations prises en son sein. Bien que réunissant un plus grand nombre de pays membres, le comité des opérations de maintien de la paix (C34) peine également à faire entendre la voix des contributeurs et à peser sur la mise en œuvre des mandats. Pourtant, le principe d'une interaction renforcée entre le Conseil (CS), le Secrétariat et les contributeurs de troupes et de personnels de police est consacré par la résolution 1353 (2001) dont la pleine application fait défaut<sup>5</sup>. On peut également rappeler le cadre de discussion constitué par le **groupe de travail sur la coopération** triangulaire, l'organe subsidiaire du Conseil, qui complète le dispositif.

L'enjeu d'un dialogue triangulaire est capital : par l'implication des parties prenantes dès la phase de conceptualisation du mandat, il peut contribuer à un ajustement de ce dernier aux réalités du terrain et favoriser l'adhésion politique du pays hôte. Outre la remobilisation des États membres dans l'amélioration des opérations, l'autre dimension de cet enjeu est politique. Il renvoie à la **primauté de la solution politique** rappelée par le rapport **HIPPO**<sup>6</sup> (2015) dans laquelle doit s'inscrire le mandat. Dès lors, quels contours donner aux mécanismes rénovés de la concertation pour améliorer le maintien de la paix ?

De quelle manière un cadre de consultation-concertation renouvelé pourrait-il permettre d'arbitrer les attentes dont les contenus peuvent s'avérer contradictoires pour les parties impliquées dans l'appui à la mise en œuvre du mandat ?

Le but de cette note est de dégager les pistes d'un dialogue rénové qui remédie aux limites des cadres de concertation existants dans le contexte de la réforme en cours des opérations de paix.

## L'évolution des cadres de concertation

Un rapide tour d'horizon des écrits et des rapports sur le maintien de la paix par l'ONU – de *l'Agenda pour la paix* (1995) au *rapport Brahimi* (2000), de la *doctrine Capstone* (2008) au *rapport Nouvel Horizon* (2009) jusqu'au *rapport HIPPO* (2015) – fait ressortir l'enjeu d'une coopération rénovée entre le Conseil, le Secrétariat et les pays fournisseurs de contingents. Comme Alexandra Novosseloff<sup>7</sup> le constate en 2015, il manque une enceinte, plus informelle et restreinte dans la chaîne de la coopération triangulaire<sup>8</sup>. Les cadres de discussion actuels consacrés à la mise en œuvre des mandats sont bien trop formelles et peuvent apparaître comme des espaces inadaptés : ils ne permettent pas aux contributeurs de s'exprimer pleinement ; le nombre élevé de participants à ces concertations et les discussions menées en anglais ne favorisent pas la prise de parole spontanée des représentants-pays. « *Certains d'entre nous ne sont pas toujours à l'aise à prendre la parole en anglais notamment pour traiter des dimensions techniques du mandat*<sup>9</sup> ». De fait, l'imparfaite maîtrise de l'anglais amène les participants en réunion à garder le silence. C'est également le sens des propos du général Thierry Lion, conseiller militaire de la Mission permanente de la France auprès des Nations unies, qui insiste sur la nécessité de mener en français les concertations et de réunir des groupes de travail auxquels participent des représentants francophones, en particulier pour les mandats déployés dans des pays où le français est parlé et où les troupes sont majoritairement francophones. « *Il faut optimiser le français et se réunir par groupe francophone afin de partager ensemble notre vision du monde et celle des pratiques opérationnelles. C'est là un impératif pour améliorer le dialogue triangulaire et pointer au plus près des besoins opérationnels des troupes*<sup>10</sup> ».

Outre la question de la langue, le format des réunions peut s'avérer inadapté aux retours d'expériences militaires. Elles ne permettent pas aux représentants des pays contributeurs de s'exprimer librement, ni de faire remonter les problèmes du terrain, ni d'intégrer l'expertise politico-militaire nécessaire à la performance des troupes dans la phase de soutien à la mise en œuvre et d'exécution du mandat. Le groupe de travail du Conseil sur les opérations de maintien de la paix n'a jamais pris la mesure de cet enjeu<sup>11</sup>.

4. Les membres non permanents du Conseil de sécurité sont élus par l'Assemblée générale pour un mandat de deux ans. Ils changent régulièrement.

5. Cette demande est exprimée par l'Inde, un des plus grands contributeurs de troupes.

6. Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations unies (dit HIPPO) intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations », A/70/95, 17 juin 2015.

7. Novosseloff, A, « *Les opérations de maintien de la paix : le réalisme confronté aux ambitions* », *Prévention et PeaceBuilding*, Center On International Cooperation, 19 août 2015.

8. Rappelons que dans leur mise en œuvre, le dialogue est politique alors que la coopération est au contraire technique.

9. Entretien avec un diplomate militaire congolais « Séminaire international Mettre en œuvre l'initiative action pour le maintien de la paix : le défi des partenariats et de la performance », New York, 25 octobre 2018, Siège de l'Organisation des Nations unies.

10. Entretien avec le général Thierry Lion de la mission permanente de la France auprès des Nations unies, « Séminaire international Mettre en œuvre l'initiative action pour le maintien de la paix : le défi des partenariats et de la performance », New York, 25 octobre 2018, Siège de l'Organisation des Nations unies.

11. Novosseloff, A, *op.cit.* p. 4.

Pourtant, des initiatives existent dans la doctrine onusienne. Le *rapport HIPPO* soutient dans ses conclusions la nécessité « (...) d'établir pour l'avenir un partenariat au service de la paix et de la sécurité plus solide et plus ouvert<sup>12</sup> ». En outre, les modèles d'appui à la mise en œuvre des missions font ressortir le poids du cadre de la concertation où doit se jouer un dialogue triangulaire franc et sincère. En effet, en examinant leur évolution allant du *modèle d'Interposition* des casques bleus avec la première génération des opérations (dans les années 1960) au *Continuum Prévention-Consolidation* de la paix dans *l'Agenda pour la paix* (1992 et son Supplément, 1995) dans un contexte de post-guerre froide, en passant par le modèle de la *Force robuste* du *rapport Brahimi* (2000) et par celui de la prévention et du *Primat aux solutions politiques* dans le *rapport Hippo* (2015), il ressort un enjeu fort autour de la consultation au service de la performance. D'ailleurs, une partie des conclusions du *rapport Capstone*<sup>13</sup> (2008) de la doctrine éponyme, met en valeur un large spectre d'éléments discutés en contexte multilatéral.

### Encart n° 1 :

#### Quelques principes du rapport Capstone (2008) sur le niveau d'implication des contributeurs de troupes

- la planification de la mission, y compris l'élaboration du concept d'opérations et l'élaboration du mandat de l'opération
- les modifications apportées au mandat de l'opération (l'extension ou la limitation de sa portée, l'introduction de fonctions ou de composantes nouvelles, le changement des conditions autorisant l'emploi de la force)
- la reconduction du mandat
- des développements significatifs ou importants aux plans militaire, politique ou humanitaire
- une détérioration rapide des conditions de sécurité sur le terrain
- l'achèvement, le retrait ou la réduction du format de l'opération, y compris la transition entre la phase de maintien de la paix et celle de la consolidation de la paix après le conflit avant et après les missions du Conseil de sécurité auprès d'une opération

Si des enceintes de coopération existent bien, elles ne sont pas pleinement satisfaisantes, en particulier lorsqu'elles reposent sur une circulation verticale de l'information allant du Conseil vers les contributeurs. Aussi, l'efficacité de la concertation doit-elle également passer par un **dialogue horizontal** entre les experts militaires des pays contributeurs. Or, dans ce domaine, des écueils apparaissent.

#### **Bulle bureaucratique et consultation limitée d'experts militaires**

Les enceintes où se tiennent le dialogue (politique) et la coopération (technique) se sont enfermées dans un fonctionnement *bureaucratique*<sup>14</sup> qui limite leur efficacité. Si bien qu'une disjonction se produit **entre un dialogue vertical** basé sur une logique politique associant le Conseil, le Secrétariat et les contributeurs, d'une part, et **une concertation technique, plus horizontale** entre les experts militaires, d'autre part.

La superposition des instances, le *turn-over* des représentants-pays dans la concertation technique, l'homogénéité insuffisante dans la vision du mandat par certains représentants-pays ainsi que l'accumulation des procédures introduisent de la discontinuité dans la vision que le Conseil et le Secrétariat peuvent avoir du terrain. C'est en substance la remarque du représentant du Rwanda, un des plus importants fournisseurs de troupes qui souligne en réunion de commission que les contributeurs ont tous « *un rôle à jouer* » rappelant que les synergies évitent « *la fragmentation* » contrairement au « *travail en vase clos* »<sup>15</sup> d'où sont exclus les experts militaires.

12. Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations unies (dit HIPPO), *op.cit.*

13. Rapport du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et du Département d'appui aux missions (DAM). Opérations de maintien de la paix des Nations unies : *principes et orientations*, UN, 2008, 104 p.

14. La réforme des organes des opérations de paix prévoit de simplifier les instances et de clarifier les périmètres de compétences du DOMP et du DAM. L'ambassadeur Atul Khare, Secrétaire général adjoint des Nations unies est promu en 2019 par António Guterres à la tête d'un département aux compétences élargies dans le domaine des opérations de paix.

15. Source : 27 octobre 2017, CPSD/648 sur « Le renforcement des capacités et la coopération dominant le débat de la Quatrième Commission sur le maintien de la paix ».

Ainsi, la pratique inclusive des concertations en appui à la mise en œuvre des mandats associant plus souvent et plus largement les militaires permettrait de surmonter ces difficultés.

Dans ce domaine, le rapport HIPPO pose un constat sévère du cadre bien trop rigide de fonctionnement des services internes. Il note que « *les structures actuelles du Secrétariat chargées d'appuyer les initiatives de paix et de sécurité des Nations unies entravent parfois l'efficacité de la conception et de la mise en œuvre des opérations de paix du fait de lacunes en matière d'orientation stratégique, du manque de coordination et du peu d'importance accordée aux solutions politiques. Les efforts menés précédemment pour résoudre ces problèmes par l'intermédiaire des structures de coordination et d'autres mécanismes n'ont débouché sur aucun changement véritable. Le Groupe estime que le statu quo n'est pas viable et que les choses doivent changer*<sup>16</sup> ».

L'implication des experts militaires au processus de concertation ne remet pas en question la primauté du processus politique, mise en exergue par l'initiative « Action pour le maintien de la paix ». La présence dissuasive du dispositif militaire dans les OMP, reste une garantie pour la mise en place d'un processus politique.

Si les fournisseurs de troupes sont donc bien impliqués dans la mise en œuvre des mandats, leurs représentants en uniforme, en particulier les experts militaires, regrettent l'insuffisante consultation dont ils peuvent faire l'objet alors même que des enceintes dédiées existent. Par exemple, les recommandations du groupe<sup>17</sup> *Military and Police Advisor Community* (MPAC) présidé en 2018 par le général canadien Martin Girard ne sont pas systématiquement intégrées dans la phase de conception des mandats : les militaires se sentent à l'écart des concertations, en particulier lorsque celles-ci sont politiques, ce qui prive le Conseil et le Secrétariat d'une expertise de terrain et d'une analyse technique susceptible de préciser les besoins opérationnels. Cette consultation limitée de militaires influe sur la conception des missions : elle engendre des mandats dont les équipements peuvent s'avérer inadaptés aux besoins opérationnels et dont le format peine à intégrer l'évolution asymétrique de la violence sur le terrain. Cet état de fait concerne la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA) qui a dû faire face à des actions de contreterrorisme en contexte asymétrique alors que le format du mandat était établi pour imposer la paix. Cette préoccupation est en substance celle du conseiller militaire du Maroc qui rappelle que « *si des représentants politico-militaires des pays fournisseurs de troupes participaient plus largement aux différentes réunions dédiées aux mandats tout au long de son cycle de vie, l'apport de leur expertise rétablirait incontestablement le déséquilibre observé entre les capacités allouées au mandat et l'expression des besoins opérationnels émanant des contingents*<sup>18</sup> ».

### **Améliorer la compréhension de l'impact politique des mandats**

La bureaucratisation de la concertation est accentuée par la place marginale faite aux données du terrain, ce qui prive le Secrétariat d'informations pouvant lui permettre d'apprécier autrement l'impact politique des Casques bleus dans tout le cycle de l'opération. Cette vision se traduit par une séparation conceptuelle et opérationnelle entre le maintien et la prévention de la paix comme des objectifs à atteindre. Or, l'existence d'un lieu de concertation plus largement ouverte aux militaires permettrait aux représentants politiques des pays de faire remonter du théâtre d'engagement des informations sur l'évolution de leur environnement tactique et sociopolitique.

Sur le terrain en effet l'opération est déployée pour soutenir le processus politique et la sortie du conflit, comme l'indique le rapport HIPPO qui rappelle le primat donné à l'issue politique pour laquelle contribue l'action militaire sur le terrain. L'opération de paix se **place ainsi en complément et non en remplacement d'une stratégie politique** qu'il s'agit de soutenir. Pour cela, l'application d'un dialogue triangulaire dans lequel les contributeurs sont vus à la fois comme des partenaires et comme des fournisseurs de troupes devient un réel enjeu pour le succès du mandat. Le rapport HIPPO propose à cet égard que « *le Conseil de sécurité [adopte] un cadre systématique pour qu'un dialogue avec les pays fournissant des contingents ou du personnel de police et le Secrétariat soit engagé dès le début du processus d'élaboration du mandat*<sup>19</sup> ».

16. Rapport HIPPO sous la présidence de José Horta pour le Conseil de sécurité sur les opérations de paix des Nations unies. A/70/95. S/2015/446, cité p. 17.

17. Un groupe semblable existe et réunit les experts militaires africains sous le nom de l'AMPAC signifiant African Military and Police Advisor Community. En 2018, le groupe d'experts militaires issus des pays d'Afrique subsaharienne est présidé par un officier général originaire du Ghana.

18. Entretien avec le diplomate militaire du Maroc, Nations unies, Séminaire international « Mettre en œuvre l'initiative action pour le maintien de la paix : le défi des partenariats et de la performance », New York, 25 octobre 2018.

19. Rapport HIPPO sous la présidence de José Horta pour le Conseil de sécurité sur les opérations de paix des Nations unies. A/70/95. S/2015/446, cité p. 16.

## L'ouverture des enceintes de concertation aux contributeurs financiers

Tokyo et Berlin sont des contributeurs financiers importants des opérations de paix. En 2017, le Japon est au troisième rang des pays fournisseurs au budget des opérations de paix des Nations unies à hauteur de 9,68 %. L'Allemagne occupe le quatrième rang dans ce domaine avec 6,39 % du budget. Or, ni Tokyo ni Berlin ne siègent au Conseil et ne sont membres permanents. Alors que si nous ne retenons que le critère financier (et non plus politique), la France, pourtant membre permanent du Conseil de sécurité est derrière ces deux pays avec 6,28 % de contributions financières au budget pour la paix.

Ainsi, la participation des contributeurs financiers aux réunions sur la mise en œuvre des missions permettrait d'adapter d'abord le format du mandat aux ressources financières et de surmonter les difficultés opérationnelles qui gênent la conception et la conduite de celui-ci. Le Japon par exemple, qui joue le rôle de contributeur « intellectuel et financier » souhaite prendre une place plus active dans la gestion des affaires internationales<sup>20</sup>. Le pays proposait lors de la réunion des ministres de la défense à Vancouver au Canada en novembre 2017 d'accroître son soutien logistique et son partenariat technique.

### Encart n° 2 :

#### Liste des principaux pays contributeurs au budget des opérations de paix en 2017<sup>21</sup>

Pays Contributeurs	Pourcentage des contributions par pays
États-Unis	28,75 %
Chine	10,25 %
<b>Japon</b>	<b>9,68 %</b>
<b>Allemagne</b>	<b>6,39 %</b>
France	6,28 %
Royaume-Uni	5,77 %
Russie	3,99 %
Italie	3,75 %
Canada	2,92 %
Espagne	2,44 %

## Le dialogue triangulaire : les finalités du cadre renouvelé

Dans le rapport de la commission<sup>22</sup> du 12 septembre 2018 (CS/13499), le Secrétaire adjoint aux opérations de maintien de la paix, Jean-Pierre Lacroix se félicitait des formations avant déploiement offertes par les Etats aux pays contributeurs et de la concertation dans l'appui à la mise en œuvre des mandats. Mais sur le terrain des difficultés persistent, notamment sur la question de la conduite et de la discipline des troupes et sur l'adaptation des contingents à la détérioration de la situation comme l'illustre le cas de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA). Une partie de ses contingents a été, en effet, confrontée à des difficultés dans la protection des civils attestées par la répétition des cas d'allégations d'abus sexuels.

20. Mathieu Tremblay revient sur la volonté politique du Japon de s'impliquer plus largement dans les opérations de maintien de la paix en vue de légitimer sa candidature pour l'obtention d'un siège permanent au Conseil de sécurité dans l'hypothèse d'une réforme. Mathieu Tremblay, *Japon : politique de maintien de la paix*, 2006.

21. [www.un.org/fr/budget](http://www.un.org/fr/budget) des Nations unies. *Opérations de maintien de la paix*, consulté le 18 octobre 2018.

22. Nations unies. CS 13499, du 12 septembre 2018, 8349e séance.



Le 5 octobre 2018, la MINUSCA suspend à titre conservatoire trois casques bleus mauritaniens pour des allégations d'abus sexuels commis dans le Sud du pays sur au moins trois mineures<sup>23</sup>. L'inconduite de certains de ses éléments dans le domaine de la protection des civils découle d'un dialogue jugé insuffisant par les analystes onusiens et par une partie des représentants du pays hôte<sup>24</sup> sur la mise en œuvre du mandat. Dès lors, la clarification des objectifs en amont du mandat, appelée de ses vœux par le Secrétaire général adjoint aux opérations de paix et le maintien des discussions continues entre les parties prenantes à l'opération est cruciale pour la performance des troupes. Sans un dialogue triangulaire sincère où les questions de « bonne conduite » sont discutées, où la compréhension des objectifs du mandat est partagée par tous dans une concertation permanente, le risque est grand de voir sur le terrain des troupes conduire une action militaire en dessous des standards opérationnels attendus, comme l'a montré une partie des contingents de la MINUSCA.

### Encart n° 3 : Des succès limités de la MINUSCA en RCA<sup>25</sup>

En République centrafricaine (RCA), bien qu'ils se soient efficacement impliqués dans le retour à la stabilité, les soldats des Nations unies obtiennent sur le terrain des résultats mitigés. Sous-équipée, pensée dans un format inadapté face aux menaces asymétriques, la MINUSCA a dû faire face à des difficultés opérationnelles et des scandales d'abus sexuels.

En avril 2018, les Casques bleus de la MINUSCA impliqués dans une opération de contrôle de zone à Bangui visant à débusquer des miliciens dangereux ont dû recourir à la force contre des civils menaçants. Bien que plusieurs rapports internes à l'ONU aient exclu toute faute de la part des Casques bleus, la population, acteur principal du conflit exprimait sa méfiance envers les troupes onusiennes initialement déployées pour leur protection.

- 73 soldats sont tombés sur le champ d'honneur depuis 2016.
- En 2017, 629 Casques bleus ont été renvoyés pour agressions sexuelles.
- Les troupes tchadiennes ont été forcées de se retirer sous la pression d'accusation de partialité envers les musulmans.
- Des éléments des troupes gabonaises ont fait l'objet d'allégation d'abus sexuels avant que la lumière ne soit clairement faite par les autorités gabonaises saluées unanimement pour leur réactivité.

Les résultats mitigés de cette mission en Centrafrique (allégations répétées d'abus sexuels éclaboussant plusieurs contingents, efficacité opérationnelle limitée, difficultés à agir en faveur des populations) incitent les Nations unies à augmenter les capacités allouées aux contingents et à rechercher les conditions d'un renouvellement des cadres de la concertation.

Or, dans un contexte général de moyens planifiés à l'économie<sup>26</sup>, la mise en œuvre d'un dialogue triangulaire axé sur une collaboration rénovée, chargée d'évaluer le cycle complet d'un mandat facilitent l'adaptation de celui-ci au terrain. La concertation entre le Conseil, le Secrétariat et les contributeurs augmente la compréhension par les parties prenantes du mandat pour le succès des opérations, même si la perception des enjeux peut différer selon que l'on soit à New York ou au plus près du théâtre d'engagement.

Pour les Nations unies, c'est-à-dire le Conseil et le Secrétariat, l'application d'un dialogue triangulaire à travers la mise en place d'une **enceinte restreinte de coordination** préserve l'engagement et le consentement des contributeurs pour les opérations de paix. De plus, leur implication dans les instances collaboratives est de nature à renforcer l'adhésion politique du pays hôte envers le contingent dont on sait que le soutien politique auquel les Casques bleus peuvent prétendre pourrait manquer et limiter leur action.

Pour les fournisseurs de troupes, l'enjeu est différent. Leur implication dans un dialogue triangulaire augmente leur leadership militaire et consolide la légitimité des états-majors nationaux réticents à partager le commandement de leur troupe.

23. Voir <https://minusca.unmissions.org>. La MINUSCA prend des mesures suite à des allégations d'abus sexuels par des Casques bleus, octobre 2018.

24. Voir l'analyse de madame Keita Bocoum, experte indépendante pour l'ONU qui réclamait une plus large inclusion dans les négociations de paix. Elle s'est aussi dite particulièrement préoccupée par le niveau insuffisant de cohésion, de communication et de transparence entre les acteurs œuvrant en République centrafricaine. Voir : <https://news.un.org/fr/story/2018/06/1017692>. Pour elle, le dialogue en amont et pour l'appui à la mission n'a pas permis de cibler l'intégralité des besoins capacitaires et plus largement des ressources que le mandat nécessitait pour atteindre ses objectifs. D'où les défaillances observées dans le domaine opérationnel et dans la protection des civils.

25. Juan Brianco, « Centrafrique, la déroute des Nations unies », *Le Monde diplomatique*, septembre 2018, p. 17.

26. Les États-Unis annonçaient en décembre 2017 une réduction de leur participation au budget de fonctionnement de l'ONU.

Ce mécanisme permet en outre de répondre au problème de leadership national en matière de commandement : c'est la question du *re-hatting* c'est-à-dire le partage limité du commandement et de certaines fonctions opérationnelles dans la conduite des opérations.

De plus, la mise en œuvre d'un **cadre renouvelé du dialogue triangulaire** limiterait les **restrictions d'emplois cachées (caveats)** dans le sens où les pays contributeurs restent impliqués dans les décisions et les orientations qui touchent à l'exécution du mandat. Dès lors, si les objectifs d'une mission pour laquelle les contributeurs ont engagé des troupes changent, ils ne pourront plus en contester les orientations nouvelles, la compréhension et l'adhésion à sa mise en œuvre étant désormais acquises. Par les effets qu'elle produit sur le terrain, en termes de **consentement politique**, de **caveats limités** et de **participation aux stratégies politico-militaires**, le dialogue triangulaire rénové s'impose comme un élément au centre de la performance des opérations.

## Recommandations

### 1) Des comités de concertation en amont de la prorogation des mandats

Des mandats clairs et réalistes sont la clef du succès des opérations de paix. Pour cela, la **création des comités de concertation** comme des lieux d'un dialogue triangulaire favoriserait l'homogénéité de la compréhension des mandats par les différents contingents. Ces comités seraient bien évidemment **ouverts au pays hôte du mandat**. Le Secrétariat, le Conseil et les États contributeurs de troupes devraient engager un dialogue au terme duquel ressortirait une approche commune de la conception et de la conduite des opérations. L'existence d'un tel dialogue, rénové et ouvert, contribuerait à la bonne exécution des missions. Ces éléments amélioreront la définition et la réalisation des opérations de paix.

### 2) Dialoguer en comité restreint afin de limiter les restrictions d'emplois (Caveats)

La performance des mandats repose également sur des consultations Sud-Sud entre les pays contributeurs de contingents (comme le Sénégal, le Pakistan, le Bangladesh, le Gabon, la République démocratique du Congo, etc.) dans le but de partager leur expérience et leur savoir-faire, mais aussi dans l'objectif de limiter les restrictions d'emplois.

Les effets d'un dialogue en comité restreint pourraient aussi limiter les restrictions d'emplois (*Caveats*) émanant du pays hôte. Dans plusieurs opérations (MINUSMA au Mali et MINUSCA en Centrafrique), ces restrictions (*Caveats*) établies par les contributeurs ont compliqué l'action militaire des unités sur le terrain et diminué l'impact de la mission sur le processus de paix. En République démocratique du Congo (RDC), le gouvernement a subrepticement poussé la mission onusienne à jouer un rôle politique direct alors même que l'action de la MONUSCO avait vocation à produire les conditions de facilitation des négociations entre les acteurs de la scène politique congolaise. Son Commandement<sup>27</sup> a toujours martelé d'ailleurs que les efforts militaires fournis sur le terrain en RDC devaient être soutenus par des consultations au niveau politique. La mise en place d'une stratégie intégrée et cohérente en coopération étroite entre le Secrétariat (DOMP-DAM), le Conseil et les États contributeurs de troupes contribuerait à limiter les restrictions d'emploi aux contingents.

### 3) Pour un élargissement de la concertation

La rénovation de la concertation engage un cercle vertueux pour le dialogue triangulaire. Un tel cadre amène le Conseil, le Secrétariat et les fournisseurs de troupes à passer d'une approche coopérative à une approche collaborative où les contributeurs ne sont plus uniquement consultés et entendus mais également impliqués et intégrés à la mise en œuvre des opérations.

### 4) Ouvrir les enceintes du dialogue aux contributeurs financiers

Les enceintes de concertation à la mise en œuvre des mandats peuvent également s'élargir aux contributeurs financiers non membres du Conseil. Le Japon ou l'Allemagne par exemple, dont les contributions financières sont élevées, pourraient utilement soutenir l'appui à la mise en œuvre des mandats en s'impliquant aux concertations préparatoires des missions.

### 5) Renforcer le dialogue avec les organisations régionales et sous régionales

27. <https://monusco.unmissions.org>. Le 19 janvier 2018, le Lieutenant-Général Derrick Mbuyiselo Mgwebi, sud-africain, arrivé en fin de mandat à la tête de la Force de la MONUSCO rappelait l'importance de trouver une solution politique.

Le dialogue élargi aux organisations régionales et sous régionales - l'Union africaine en particulier – constitue un des piliers de la réforme en cours sur les opérations de paix. Si les pays hôtes, en particulier ceux du continent africain, se félicitent des avancées dans le domaine de l'élaboration des mandats, il reste à traduire en actes concrets les dispositions relatives au soutien capacitaire et financier des opérations.

L'application d'un dialogue permanent avec les acteurs régionaux pourrait répondre à de telles attentes.

\*\*\*

# DIALOGUE TRIANGULAIRE ET DÉFINITION DES MANDATS DES OPÉRATIONS DE PAIX : LA LONGUE QUÊTE

---



Crédit photo : ONU / Loey Felipe



**Michel Liégeois** est professeur à l'Université catholique de Louvain (UCL) où il enseigne les Relations internationales et les études de sécurité. Depuis 2016, il préside l'Institut des Sciences politiques. Il est également directeur de la branche européenne du Réseau de recherche sur les opérations de paix et membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Il est l'auteur de nombreuses publications sur les opérations de paix.



## Résumé

Cette note a pour objet la relation entre le Conseil de **sécurité**, le **Secrétariat général et les pays fournisseurs de troupes dans le cadre de la définition initiale des mandats** des opérations de paix de l'ONU. Elle doit être lue et comprise en complément avec la note **Maintien de la paix : pour un dialogue triangulaire renouvelé en faveur de mandats performants<sup>1</sup> rédigée par** Axel Augé. Depuis le rapport HIPPO et les recommandations subséquentes, ce dialogue triangulaire fait l'objet d'une attention renouvelée dans la mesure où il existe une perception de plus en plus largement partagée que les adaptations attendues des opérations de paix de l'ONU aux défis contemporains dépendront notamment des progrès réalisés dans la mise en œuvre concrète de ces consultations trilatérales.

À l'instar de nombreuses problématiques touchant aux opérations de paix, la question des relations entre le Secrétariat, le Conseil de sécurité et les pays contributeurs est loin d'être neuve. Dès le 16 janvier 2001, le Conseil organisait un débat thématique consacré à la question et duquel émergerait, six mois plus tard, la résolution 1353, dont les paragraphes opérants et les annexes fixent le cadre et les orientations relatives à ce qui est communément dénommé aujourd'hui le « dialogue triangulaire ». Près de vingt ans plus tard, pour un certain nombre d'**États** membres, ce dialogue demeure insatisfaisant. Il continue à alimenter le débat entre ceux-ci. M. Vassily A. Nebenzia, représentant permanent de la Russie, constatait ainsi récemment : « Certains appellent à renforcer les contacts entre l'ONU, les États bénéficiaires, les États contributeurs et le Conseil de sécurité, alors que d'autres demandent au Comité spécial des opérations de maintien de la paix (Comité des 34) de ne rien changer au processus actuel. »<sup>2</sup>

## Un problème politique sous-jacent : le partage international des tâches en matière d'opération de paix

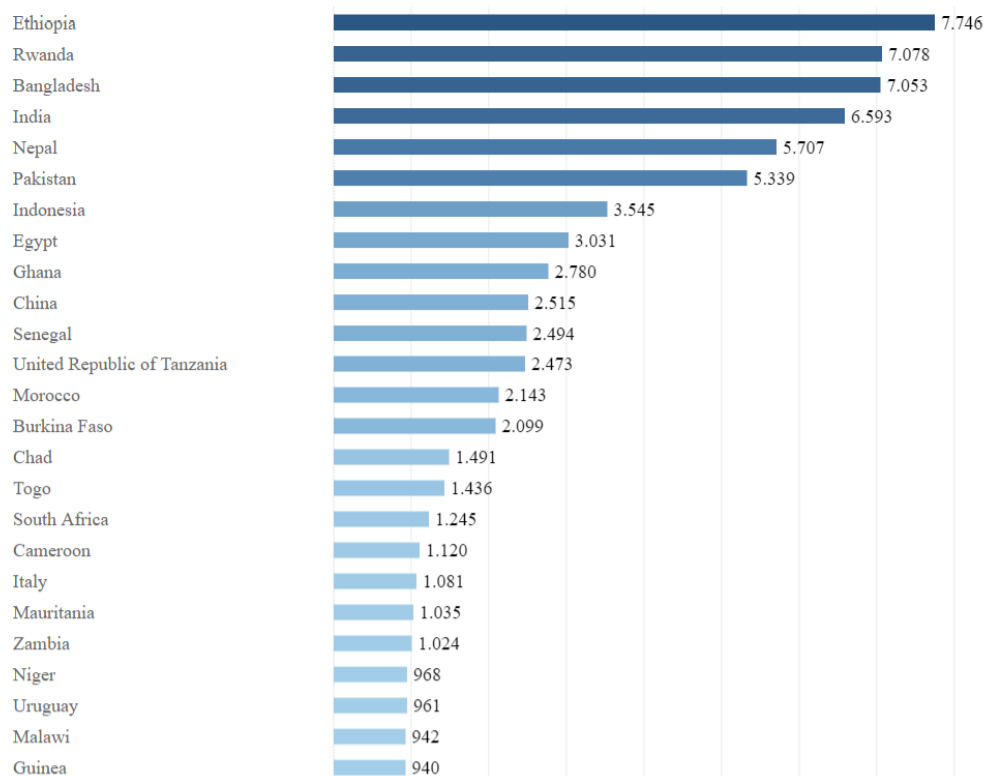
Il est important de garder à l'esprit que les opérations de paix onusiennes ne sont pas financées par des donations volontaires mais bien au moyen d'un budget spécial auquel les États membres contribuent selon un barème déterminé par l'Assemblée générale. Ce barème diffère légèrement de celui utilisé pour déterminer les contributions des États membres au budget ordinaire de l'ONU. En effet, outre le principe de prise en compte de la capacité contributive (le produit intérieur brut), l'AG estime que les membres permanents du Conseil de sécurité, en raison de la responsabilité particulière qui leur incombe en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale, doivent contribuer de façon plus importante que les autres États membres. Les cinq plus gros contributeurs financiers sont par conséquent les États-Unis, la République populaire de Chine, le Japon, l'Allemagne et la France. Cependant, ces mêmes pays ne figurent pas parmi les plus gros contributeurs de contingents, loin s'en faut. Si la Chine figure à une honorable dixième position dans le classement (voir graphique *infra*), il faut descendre jusqu'au trentième rang pour trouver la France, les trois autres pays figurant plus loin encore. Les pays sur lesquels s'appuie l'ONU pour fournir la plus grosse part des quelques 90 000 hommes et femmes, soldats et policiers, déployés dans une petite vingtaine d'opérations sont l'Éthiopie, le Rwanda, le Bangladesh, l'Inde, le Népal et le Pakistan qui, chacun, mettent plus de 5 000 personnes à la disposition de l'ONU (chiffres de novembre 2018).

Il existe donc une dissociation entre trois ensembles d'acteurs, à savoir (1) ceux qui décident des mandats des opérations (le Conseil de sécurité et, en son sein, les cinq membres permanents) ; (2) ceux qui financent les opérations (les pays les plus avancés) et (3) ceux qui fournissent le personnel, les TCC (pays du Sud moins avancés ou émergents). Résumée de façon un peu provocante, cette situation fait du maintien de la paix une activité dirigée par les puissants, financée par les riches et mise en œuvre par les pauvres. S'il existe à n'en pas douter de très bonnes raisons techniques et opérationnelles pour chercher à améliorer le dialogue triangulaire, le problème politique que pose la perpétuation pendant des décennies d'une telle division internationale des responsabilités et des coûts financiers et humains liés au maintien de la paix ne doit jamais être sous-estimé.

1. Axel Augé, *Maintien de la paix : pour un dialogue triangulaire renouvelé en faveur de mandats performants*, novembre 2018.

2. Couverture de réunion, CS/13609, 6 décembre 2018 : <https://www.un.org/press/fr/2018/cs13609.doc.htm>

## Ranking of contributions by country (as of 30 November 2018)



Source : <https://peacekeeping.un.org/fr/troop-and-police-contributors>

## Évolution du débat sur le dialogue triangulaire

La question des interactions entre les parties prenantes au maintien de la paix est aussi ancienne que l'activité elle-même. Les premiers pas de l'Organisation en Palestine (1948), à la frontière entre l'Inde et le Pakistan (1949) et puis dans le Sinaï avec les premiers Casques bleus (1956) furent franchis dans l'improvisation et en l'absence de structures administratives et de procédures décisionnelles établies. Il faut attendre la fin de la Guerre froide et la publication en 1992 d'*Un agenda pour la paix* pour voir publier le premier document politique de l'ONU relatif à l'avenir du maintien de la paix. S'il n'utilise pas le terme « dialogue triangulaire », le rapport note cependant en son paragraphe 82 que « la démocratie dans le concert des nations, c'est l'application des principes qui la régissent à l'Organisation elle-même. Ce qu'il faut pour cela, c'est la consultation, la participation et l'engagement pleins et entiers de tous les États, grands et petits, sous la bannière des Nations unies. »

### Résolution 1353

Tout qui s'intéresse au dialogue triangulaire et qui prend la peine de relire la résolution 1353 du Conseil de sécurité ne peut qu'éprouver un sentiment de découragement. En effet, cette résolution – tout particulièrement son annexe II – pose des constats et identifie des mécanismes qui, pour l'essentiel, restent valides mais pourtant en grande partie lettre morte dix-huit années plus tard. Ce document identifie les formats de dialogue possibles (Réunion formelle du CS élargie aux TCC, consultation du CS, réunions du Secrétariat avec les TCC) ; les différentes circonstances dans lesquelles lesdits formats devraient être activés lors de chacune des phases du cycle de vie d'une opération ; mais l'annexe II se montre tout à fait visionnaire en identifiant une palette élargie de parties prenantes devant être associées aux consultations (potentiels TCC additionnels, organes et institutions de l'ONU concernés, pays apportant des contributions particulières autre que du personnel, organisations ou accords régionaux, État hôte...).

Dans le cadre de la présente note, on pointera les éléments qui concernent la phase de définition du mandat, à savoir :

- Recommandation A1 : tenue de séances formelles publiques ou privées du Conseil de sécurité avec la participation des pays fournisseurs de contingents dès que ceux-ci ont été identifiés par le Secrétariat ;
- Recommandation B.1 à 5 : identification des réunions de consultation élargies comme mécanisme principal de consultation avec les TCC. Ces réunions sont convoquées et présidées par le président du Conseil de sécurité.
- Recommandation C : réunion entre le Secrétariat et les pays fournisseurs de contingents.

Le dernier paragraphe de l'annexe II mentionne que le Conseil de sécurité ne considère pas la liste des mécanismes décrits comme exhaustive, soulignant que les consultations peuvent emprunter d'autres formes. Ce point est important car cela signifie que la résolution 1353 peut ainsi constituer la base juridique pour toute forme de consultation que le Conseil souhaiterait instituer afin d'améliorer le dialogue entre les parties prenantes aux opérations de l'ONU.

### Rapport HIPPO

Beaucoup plus récemment, le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (*High-Level Independent Panel on Peace Operations*, ou HIPPO) a publié en juin 2015 son rapport, considéré comme la première revue majeure de l'architecture de paix et de sécurité depuis le rapport Brahimi<sup>3</sup>. Le rapport HIPPO vise à proposer des initiatives et des idées afin que l'ONU puisse faire face aux problématiques auxquelles elle est confrontée. Son but est de donner une série de recommandations afin de répondre de manière plus efficace aux crises et conflits qui peuvent surgir lors de la mise en œuvre d'une opération de maintien de la paix.<sup>4</sup>

En termes de dialogue triangulaire et de consultation entre les parties prenantes, le rapport HIPPO est articulé en quatre axes thématiques et contient également certaines recommandations dans son troisième axe qui traite du renforcement des partenariats.

Les experts estiment que le Conseil de sécurité devrait améliorer la surveillance des problèmes émergents et étendre le dialogue avec le Secrétariat afin d'encourager la prévention et la médiation. Le Conseil de sécurité devrait notamment prendre des engagements préalables comprenant des dialogues informels interactifs et se rendre sur le terrain dans les régions agitées afin de répondre de manière efficace aux menaces émergentes. Le Conseil de sécurité et le Secrétariat devraient travailler en étroite consultation avec les parties prenantes régionales afin de développer une meilleure compréhension et une prévention plus efficace des conflits et ce, en élaborant une réponse rapide grâce au partenariat<sup>5</sup>.

La définition des mandats des opérations de maintien de la paix fait l'objet d'une attention particulière dans le rapport HIPPO. Selon ses auteurs, il est important que le Secrétariat et le Conseil de sécurité partagent une compréhension commune de la situation sur le terrain, afin de rédiger un mandat approprié. Le rapport HIPPO souligne qu'un tel engagement, idéalement pris de manière relativement informelle et interactive entre le Conseil de sécurité et le Secrétariat, mais aussi avec les pays fournisseurs de contingents, permettrait d'aider à résoudre un certain nombre de défis en termes de capacités et mise en œuvre des opérations.

Il est primordial que ce dialogue continu apporte au Conseil de sécurité une estimation claire et précise des ressources qui sont nécessaires et disponibles pour le mandat à mettre en place. Cependant, le rapport reconnaît que l'urgence peut dans certains cas justifier que le Conseil de sécurité agisse sans prendre le temps de mener lesdites consultations<sup>6</sup>.

3. Le rapport Brahimi est un document qui reconnaît les limites politiques, administratives et financières de l'ONU pour gérer les crises et place les États membres devant leurs responsabilités pour contribuer et améliorer l'efficacité des opérations de maintien de la paix. Rapport Brahimi, Lexique du Réseau de recherche sur les opérations de paix.

4. État des lieux des opérations de paix de l'ONU : un an après la sortie du rapport du HIPPO, *International Peace Institute*, juillet 2016.

5. *Idem*, p. 18.

6. *Idem*., p. 48.



Observant que de nombreuses frustrations ont été générées par le manque de dialogue effectif à travers ce qu'on appelle « la consultation ou dialogue triangulaire » entre le Conseil de sécurité, le Secrétariat et les pays fournisseurs de troupes, le rapport HIPPO recommande d'institutionnaliser un cadre pour impliquer les pays fournisseurs de contingents et le Secrétariat en début de processus de construction d'un mandat<sup>7</sup>.

Dans le cadre de nouvelles missions, les contributeurs potentiels devront avoir un accès à l'information afin de rendre en toute connaissance de cause l'offre adéquate concernant leur personnel. Le but étant l'installation d'un dialogue avec les représentants politiques et militaires qui assure une concertation entre le Secrétariat et les potentiels contributeurs sur la question des capacités requises. **In fine**, le dialogue devrait aboutir à la prise d'engagements sur le respect du mandat et du concept des opérations. En effet, en planifiant les initiatives plus tôt dans le mandat, davantage de temps pourra être consacré aux consultations. Parallèlement, les résultats des efforts de constitution de forces devraient éclairer la planification en cours et les éventuels ajustements de mandat afin de garantir que les réseaux soient développés de façon réaliste par rapport aux capacités disponibles<sup>8</sup>.

Dans le cas de renouvellement d'un mandat, les évaluations sur le terrain par les pays fournisseurs de contingents offrent souvent de précieuses perspectives au Conseil de sécurité pour l'informer du réalisme des mandats et souligner les principales attentes en matière de performance. Les membres du Conseil de sécurité, les pays fournisseurs de contingents et le Secrétariat devraient participer à des consultations régulières en hautes directions et ce, notamment avec les preneurs de décisions des capitales si besoin est, pour les changements significatifs de mandats. Le Conseil de sécurité a récemment initié des séances informelles de dialogue avec les principaux contributeurs avant les renouvellements de mandats. Selon le rapport HIPPO, ce processus devrait être renforcé, soutenu et institutionnalisé<sup>9</sup>.

Enfin, le rapport HIPPO étend la notion de parties prenantes au-delà du dialogue triangulaire **stricto sensu** en abordant également la question de la collaboration avec les organisations régionales et sous-régionales. En effet, le processus de mandat nécessite une collaboration accrue et un alignement fort entre les différentes organisations est nécessaire. Aujourd'hui, cette collaboration accrue s'impose surtout entre les Nations unies et l'Union africaine. Le succès de la mise en œuvre des processus de paix exige l'engagement de certains acteurs, autres que ceux des Nations unies. Pour les auteurs du rapport, le Conseil de sécurité devrait demander conseil ainsi que solliciter l'appui des États membres et des partenaires régionaux afin de soutenir l'exécution d'un mandat, en particulier lorsque le succès de la mission dépend de l'assistance essentielle d'une tierce partie.

Le rapport HIPPO conclut son analyse en formulant deux recommandations concrètes :

(1) Le Conseil de sécurité et le Secrétariat doivent redoubler d'efforts afin d'établir des consultations inclusives et significatives avec les fournisseurs de contingents pour assurer l'unité des efforts et un engagement commun envers le mandat. Ces consultations doivent prendre place à des niveaux supérieurs, y compris avec du personnel spécialisé, des experts, des responsables militaires de haut niveau en provenance des capitales si besoin.

(2) Le Conseil de sécurité et le Secrétariat doivent assurer un dialogue étroit et ce, en collaboration avec les organisations régionales compétentes avant d'autoriser un mandat, en particulier si l'opération régionale est déployée ou est sur le point de l'être<sup>10</sup>.

Pour certains observateurs, l'axe du rapport HIPPO traitant des partenariats est celui qui semble le plus prometteur et qui est le plus susceptible de connaître une mise en œuvre dans des délais relativement rapides.

### **Action pour la paix**

À la suite de l'accession de M. Antonio Guterres au poste de Secrétaire général, *The Action for Peacekeeping (A4P)* est devenu le cadre de référence au sein duquel s'inscrivent les différents volets de suivi et de mise en œuvre du rapport HIPPO. Au cours de l'été 2018, une Déclaration d'intention a été adoptée sur la base de l'appel lancé par l'A4P. Ladite déclaration constitue une plateforme d'engagements des parties prenantes à l'égard des opérations de maintien de la paix en vue de les rendre plus efficaces<sup>11</sup>.

7. *Idem.*, p. 49.

8. *Ibidem.*

9. *Ibidem.*

10. *Ibidem.*, p. 50.

11. Action for Peacekeeping: Making Good on Shared Commitments, *International Peace Institute*, 25 septembre 2018.

À la date du 6 octobre 2018, la déclaration avait été signée par 151 États membres recouvrant cinq groupes régionaux des Nations unies, incluant douze pays d'accueil et comprenant les cinq membres du Conseil de sécurité. L'Union africaine, l'Union européenne, l'Organisation internationale de la francophonie et l'OTAN ont également exprimé leur soutien à la Déclaration.

Cette déclaration se concentre sur sept points clés. Celui qui nous intéresse dans cette note est celui qui traite de la collaboration<sup>12</sup>.

En effet, la première des trois clauses de la Déclaration portant sur le sujet du partenariat met en avant l'importance du renforcement de la collaboration et de la planification des opérations de maintien de la paix entre les acteurs principaux tels que l'ONU et les organisations pertinentes internationales, régionales et sous-régionales concernées, y compris l'Union africaine (UA) et l'Union européenne (UE). La deuxième clause souligne l'importance de l'engagement des pays où sont déployées des opérations du maintien de la paix en vue de construire une paix durable dans le respect des mandats octroyés par le Conseil de sécurité. Enfin, la troisième clause traite du personnel et de l'engagement des pays à améliorer l'entraînement, l'équipement et la préparation de ce personnel et ce, par le biais d'approches novatrices comme le dialogue triangulaire<sup>13</sup>.

### Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix

Le Comité spécial pour les opérations de maintien de la paix (C34) est un organe subsidiaire de l'AG qui se veut un forum d'échange entre États membres actifs ou intéressés par les opérations de paix. Avec aujourd'hui une très large majorité des États membres présents en son sein, il représente donc un acteur annexe du dialogue triangulaire.

Pour Alexandra Novosseloff, le Comité spécial pour les opérations de maintien de la paix offre [...] un lieu de débat unique entre ceux qui décident (les États membres du Conseil de sécurité) et ceux qui contribuent au maintien de la paix (finances, troupes, policiers)<sup>14</sup>.

Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (C34) n'omet pas la question du dialogue triangulaire au cours de ses travaux. Dans son rapport relatif à l'année 2017<sup>15</sup>, le Comité insiste notamment pour que les réunions avec les États contributeurs aient un caractère moins formel et donnent lieu à de véritables échanges sur le fond. Il suggère ainsi aux États fournisseurs de contingents de prendre une part plus importante dans les discussions, profitant de leurs compétences opérationnelles et leur expérience de terrain.

« Il souligne qu'il est urgent pour tous de coopérer pour rendre ces réunions plus productives, plus représentatives et plus fructueuses. Il estime qu'il y a lieu de mieux choisir les dates de ces réunions et d'améliorer leur fréquence et leur degré d'interaction et de transparence ainsi que la communication des informations entre partenaires, afin que le Conseil de sécurité prenne dûment en considération les avis de ceux qui agissent sur le terrain au moment de décider de mandats de maintien de la paix. »<sup>16</sup>

Le Comité spécial des OMP préconise en outre la diversification des mécanismes mis en place pour la consultation, comme des réunions officielles avant le renouvellement d'un mandat pour évaluer la situation sur place ou encore des réunions thématiques ou discussions informelles avec une place importante accordée aux pays fournisseurs de contingents. Avec la transformation du paysage des OMP (cf. Opération en Centrafrique, qui se heurte aux terroristes et trafiquants), ces mécanismes doivent donner les moyens aux États contributeurs d'intervenir dans la planification des OMP ou dans les ajustements nécessaires.

Ce rapport reprend aussi deux précédentes résolutions :

1. Résolution 2086 : Résolution adoptée au Conseil de sécurité. Elle constate que les échanges triangulaires ne sont pas assez renforcés. Il demandait déjà à l'Assemblée générale et aux pays fournisseurs de contingents d'augmenter leur participation active lors de « consultations ouvertes » et d'en augmenter la fréquence<sup>17</sup>.

12.. *Ibidem*.

13.. Déclaration d'intentions partagées sur les opérations du maintien de la paix : <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpko-dfs-declaration-shared-commitments-unpeacekeeping-1812605e.pdf>

14.. Comité des 34, Lexique du Réseau de recherche sur les opérations de paix.

15.. Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix : Session de fond de 2018. [https://digitallibrary.un.org/record/1627951/files/A\\_72\\_19-FR.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1627951/files/A_72_19-FR.pdf)

16.. *Ibidem*, p. 77.

17.. [http://undocs.org/fr/S/RES/2086\(2013\)](http://undocs.org/fr/S/RES/2086(2013))

2. Note du Président du Conseil de sécurité : cette résolution s'appuie sur le Groupe de travail du Conseil de sécurité. Elle réaffirme la volonté de coopération avec les parties prenantes des OMP, avec un appel à contribution large. Elle réaffirme le droit des pays fournisseurs de contingents de demander une réunion d'urgence en cas de menace à la sécurité des soldats sur place. La section est conclue par une félicitation pour la participation des parties aux réunions du Groupe de travail sur les OMP et de la continuité de celle-ci.<sup>18</sup>

« Le Comité spécial salue le travail du Groupe de travail du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix et souligne combien il importe que cette instance se prête à la fois à des délibérations sur les questions thématiques et à des débats plus approfondis et de portée plus pratique sur des questions spécifiques de maintien de la paix. Il félicite le Conseil de sécurité de sa volonté de continuer de délibérer du projet de programme de travail annuel du Groupe (voir S/2017/507) avec les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police. »<sup>19</sup>

### **Vers une acception élargie des parties prenantes aux opérations de paix**

Dès juillet 2009, le rapport « Nouvel Horizon » avait mis en lumière la nécessité d'inclure dans les discussions des acteurs qui, de prime abord, n'avaient pas un rôle manifeste dans le processus des OMP. De son côté, lors de la réunion de haut niveau consacrée à la consolidation de la paix et au maintien de la paix en avril 2018, M. Guterres a plaidé pour « une approche large et inclusive impliquant les autorités des pays hôtes, les autorités régionales et sous-régionales, les institutions financières internationales, dont la Banque mondiale et d'autres donateurs multilatéraux, le milieu des affaires, la société civile et des acteurs locaux. »<sup>20</sup>

On le voit, au-delà du dialogue triangulaire au sens strict, les opérations onusiennes contemporaines requièrent en réalité des consultations inclusives avec l'ensemble des parties prenantes – **stakeholders** – aux opérations de maintien de la paix et ce, bien au-delà du dialogue triangulaire lequel, bien entendu, conserve toute sa pertinence pour certains aspects concernant au premier chef les pays contributeurs.

Certes, ces différentes parties prenantes n'ont pas toutes le même objectif ni les mêmes moyens. Certaines jouent un rôle dans le processus de décision et d'autorisation des missions, d'autres dans les contributions (notamment financières), et d'autres encore interviennent en tant que partenaires de l'ONU. Toutes ces parties prenantes, bien que travaillant à des endroits différents et des niveaux variés sont indispensables chacune à leur échelle pour la réalisation globale d'une mission<sup>21</sup>.

La diversité des parties prenantes rend d'autant plus nécessaire la formulation d'une solution politique intégrée, la mise en place de mécanismes de coordination efficaces de sorte qu'une stratégie d'ensemble assure la cohésion des **stakeholders** et la cohérence de leur action<sup>22</sup>.

L'importance de cette coopération a été régulièrement rappelée, notamment en 2016 dans la résolution 2282 du Conseil de sécurité notamment en matière de cohérence du mandat délivré et de synergie sur place<sup>23</sup>.

Sur le plan du financement, au-delà des parts contributives des États membres, l'action de l'ONU est aussi soutenue par des organisations ou des fonds tiers tels que la Banque mondiale ou le Fonds pour la consolidation de la paix. Les OMP s'appuient aussi sur des donateurs ou sur le secteur privé, la diversification de l'investissement permet en effet d'en atténuer les risques<sup>24</sup>.

Cette coopération était déjà inscrite dans la résolution 2086 (2013) qui incitait à « Coopérer et se coordonner avec les organismes, fonds et programmes des Nations unies, ainsi qu'avec tous les partenaires concernés, notamment les institutions financières internationales et les donateurs, pour aider le gouvernement et les organismes publics compétents du pays hôte à élaborer des politiques, plans et stratégies de réduction de la pauvreté et de développement économique, compte tenu des particularités de chaque situation. »<sup>25</sup>

18.. <http://undocs.org/fr/S/2017/507>

19.. [https://digitallibrary.un.org/record/1627951/files/A\\_72\\_19-FR.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1627951/files/A_72_19-FR.pdf), p. 78.

20.. <https://news.un.org/fr/story/2018/04/1012212>

21.. <https://www.un.org/ruleoflaw/files/newhorizon.pdf>

22.. *Ibidem*, p. 8.

23.. [https://undocs.org/fr/S/RES/2282\(2016\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2282(2016))

24.. [https://undocs.org/fr/S/RES/2282\(2016\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2282(2016))

25.. [http://undocs.org/fr/S/RES/2086\(2013\)](http://undocs.org/fr/S/RES/2086(2013))

## Recommandations

Le poids qui pèse sur les opérations de maintien de la paix est énorme. La multiplicité des acteurs ou parties prenantes, ayant des intérêts convergents mais aussi parfois divergents, complique le bon fonctionnement. C'est dans ce but que le dialogue triangulaire a été instauré en 2001 et qu'il ne cesse d'être approfondi depuis<sup>26</sup>.

Cependant, il n'en reste pas moins que le remaniement des institutions de ce dialogue n'est pas terminé, comme en atteste la restructuration opérée début 2019.

« Pour remédier à la fragmentation des activités, il est prévu de passer d'un fonctionnement en départements séparés à un modèle intégré reposant sur la collaboration étroite de deux départements : le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix et le Département des opérations de paix », avance le Secrétaire général. Cette restructuration, approuvée le 5 juillet 2018 par l'Assemblée générale, sera mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Une structure politique et opérationnelle régionale unique, commune aux deux départements, sera chargée de la gestion de toutes les activités politiques et opérationnelles ayant trait à la paix et à la sécurité. »<sup>27</sup>

Cette mutation structurelle du secrétariat est peut-être l'occasion de revitaliser le dialogue triangulaire dont la nécessité a été mainte fois soulignée mais qui n'a pas encore trouvé de modalités satisfaisantes. De nombreuses réunions sont certes organisées à l'initiative du Secrétariat et du Conseil mais, d'une part, les pratiques tardent à s'institutionnaliser et demeurent trop dépendantes de la bonne volonté des acteurs et, d'autre part, les rencontres entre parties prenantes ne produisent pas le dialogue effectif escompté. Réunir des représentants de parties prenantes autour d'une table constitue en effet une condition nécessaire mais non suffisante pour un dialogue utile. Encore faut-il que les acteurs interagissent et développent des échanges pertinents, produisant des effets utiles pour l'efficacité des opérations.

Voici, pour conclure, quatre suggestions concrètes susceptibles de contribuer à atteindre cet objectif :

### 1) Un agenda adapté

L'agenda lié aux opérations de paix est essentiellement dicté par les P5 en fonction de leurs intérêts et de leurs contraintes. Or, la plupart des pays contributeurs disposent de moyens logistiques, diplomatiques et en expertise militaire considérablement moins importants que ces derniers. Il importe par conséquent que l'agenda des consultations entre parties prenantes prenne en compte le temps nécessaire pour l'ensemble des participants de prendre connaissance des questions à l'ordre du jour et de se préparer de façon appropriée à la tenue du dialogue.

### 2) Un dialogue institutionnalisé mais informel

Le dialogue triangulaire doit s'inscrire dans le flot des procédures new-yorkaises de façon à ne pas dépendre des intérêts de certains acteurs, des particularités de l'une ou l'autre présidence, des compétences de tel *penholder*. Mais il doit demeurer informel de façon à ne pas heurter de front ceux qui, parmi les États membres, sont soucieux de ne pas voir les décisions relatives aux opérations de maintien de la paix échapper au Conseil de sécurité.

### 3) Un format agile orienté vers l'efficacité opérationnelle

La stratégie politique est du ressort exclusif du Conseil de sécurité. Le dialogue avec les parties prenantes doit donc se focaliser sur les aspects concrets et privilégier les échanges entre experts plutôt que les déclarations formelles des représentants permanents. En fonction de l'ordre du jour, les compositions des délégations seront adaptées (niveau et nombre d'experts par pays, présence ou non du chef de délégation).

26. <https://www.un.org/press/fr/2018/agpk232.doc.htm>

27. <https://news.un.org/fr/story/2018/12/1032561>

#### 4) Une implication de la présidence du Conseil de sécurité

Pour certains, il serait préférable que les réunions avec les pays contributeurs soient convoquées par la présidence en exercice du Conseil de sécurité et non par le pays **penholder**. Les réunions pourraient se tenir dans la petite salle utilisée par le Conseil pour ses consultations informelles, réputées pour favoriser les échanges directs en raison de son exigüité. Le Secrétariat y présenterait le contexte politico-militaire, le **penholder** ferait le point sur les négociations en cours (mandat initial, renouvellement ou révision) avant que les autres parties prenantes puissent exprimer leurs préoccupations<sup>28</sup>.

\*\*\*

---

28..Alexandra Novosseloff, Triangular Cooperation – Key to All, in *Global Peace Operations Review*, 10 novembre 2015.

# MAINTIEN ET PÉRENNISATION DE LA PAIX : QUELLES CONDITIONS ET STRATÉGIES DE SORTIE DES OMP ?

---



Crédit photo : ONU / Herve Sereffio



Chercheur associé au GRIP et membre de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, le **Dr. Oswald PADONOU** est Enseignant-Chercheur en science politique/rerelations internationales et études de sécurité. Diplômé des Universités françaises Rennes 1 et Paris 1 Panthéon-Sorbonne, de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature du Bénin et de la Faculté de droit et science politique de l'Université d'Abomey-Calavi au Bénin, il est l'auteur de plusieurs publications consacrées à la gouvernance politique et aux problématiques sécuritaires en Afrique.

Au Bénin, il a été Chargé de mission du Médiateur de la République et enseigne depuis quelques années à l'École Nationale des Officiers (ENO) et à l'École Nationale Supérieure des Armées (ENSA). En Côte d'Ivoire, il enseigne à l'Institut Universitaire Jésuite d'Abidjan et au département de science politique de l'Institut Universitaire d'Abidjan (IUA). Avec la Konrad-Adenauer-Stiftung, il est en charge de la mise en œuvre du Programme sur le secteur de la sécurité en Afrique subsaharienne.



## Introduction

Les Casques bleus, acteurs essentiels des opérations de maintien de la paix des Nations unies, récompensés d'ailleurs par un prix Nobel de la paix en 1988<sup>1</sup>, sont à la croisée des chemins. Le contexte des conflits a changé. Le rôle des Casques bleus et plus largement des opérations de maintien de la paix (OMP) évolue donc également.

À l'occasion du 70<sup>e</sup> anniversaire de cette « entreprise des Nations unies » (entamée donc depuis 1948), l'ensemble des parties prenantes ont adopté une Déclaration d'engagements communs concernant les opérations de maintien de la paix des Nations unies intitulée : « Action pour le maintien de la paix »<sup>2</sup> (A4P). Son principal objectif, d'après le Secrétaire général Antonio Guterres, est de « combler le fossé entre les aspirations et la réalité », en donnant aux opérations de maintien de la paix des objectifs plus réalistes, en rendant les missions plus fortes et plus sûres et en mobilisant un meilleur soutien politique en faveur de solutions politiques d'une part, et de forces bien équipées et bien entraînées d'autre part »<sup>3</sup>.

Ce document insiste entre autres sur le renforcement des effets du maintien de la paix sur la pérennisation de la paix et pose donc clairement la problématique des sorties de missions et des transitions.

Bien que les OMP aient largement contribué à la pacification des zones de tension dans le monde et qu'elles se soient au fur et à mesure largement transformées et adaptées peu ou prou aux enjeux sécuritaires contemporains, la complexité des théâtres exige davantage de changements notamment sur les capacités d'analyse et de planification intégrée, en particulier en matière de transitions, sur l'appropriation nationale du processus de désengagement et sur le nécessaire appui aux équipes-pays et aux acteurs nationaux en charge des transitions.

Étant donc un instrument dont la mise en œuvre nécessite un consensus minimal entre au moins quatre catégories d'acteurs internationaux : le Conseil de sécurité, le Secrétariat des Nations unies, le gouvernement du pays hôte et les pays contributeurs de troupes, les OP sont en perpétuelle mutation et constituent à ce titre l'un des objets de recherche les plus investis en relations internationales.

Au-delà de l'analyse du processus décisionnel, des changements de doctrine ou encore de l'évaluation politique et opérationnelle des OP, il sied d'interroger la nécessité pour les missions de maintien de la paix de disposer non seulement de stratégies intégrées claires, mais aussi d'une perspective de sortie réaliste constituée d'étapes vers une paix durable, qui s'affranchit de la présence et de l'action des Casques bleus.

Dans un contexte où le budget des opérations de maintien de la paix connaît une baisse<sup>4</sup> alors que plusieurs missions des Nations unies sont encore sans perspective de sortie, en raison de la situation politique, sécuritaire et humanitaire qui prévaut dans les pays de déploiement, le désengagement des opérations doit être abordé comme une question centrale intégrée au processus de déploiement et à l'exécution du mandat.

La sortie des OMP représente alors l'ensemble des procédures et actions visant à mettre fin à la présence et donc à l'activité de la mission. Il s'agit concrètement de fixer la date qui représente le terme de la mission et de conduire le processus de désengagement jusqu'au retrait de la mission.

Cette Note étudie les conditions et défis des stratégies de sortie des OMP en quatre parties prenant en compte : le cycle d'incertitudes que constitue le parcours d'une OMP, les principes politiques et les fondements juridiques qui déterminent la clôture d'une OMP ; et plus empiriquement, les leçons à tirer des expériences récentes de sortie d'OMP de pays ayant connu des crises ou conflits et enfin, les perspectives pratiques de fin de mission de quelques opérations actuelles, à l'aune des expériences récentes.

- 
1. Le Comité d'attribution avait estimé que : « par leurs efforts, les forces de maintien de la paix avaient grandement contribué à réaliser l'un des objectifs fondamentaux de l'ONU. L'Organisation en est ainsi arrivée à jouer un plus grand rôle dans les affaires mondiales et à gagner davantage la confiance de la communauté internationale ». Le prix Nobel a donc été attribué aux Forces de paix des Nations unies, « pour leur dévouement et sacrifice au service de la paix depuis 1956 ». Le prix fut accepté par le Secrétaire général Perez De Cuellar.
  2. L'Observatoire Boutros-Ghali y a consacré un focus dans la Lettre d'information de mai 2018. Au 26 septembre 2018, 146 États membres ont adhéré au plan d'action pour le maintien de la paix de l'ONU issu de la Déclaration.
  3. 146 pays adhèrent au plan d'action pour le maintien de la paix de l'ONU, ONU Info, 25 septembre 2018.
  4. 6,689 milliards de dollars sont alloués aux 13 opérations déployées dans le monde en 2018. Soit 241 millions de moins que le budget précédent.



## De la genèse à l'extinction d'une OMP : un cycle d'incertitudes

Du début à la fin d'une OMP, il s'écoule un temps variable. De plusieurs mois à plusieurs décennies. Le cycle d'une OMP est surtout parsemé d'imprévus car les missions sont déployées et agissent dans un environnement de plus en plus volatile. Il n'est donc pas toujours possible pour les Nations unies ou les organisations régionales, de prévoir la date de fin de la mission dès le début de celle-ci, et de s'y tenir.

En effet, l'imprévu constitue le déterminant même de l'action des Nations unies sur les théâtres et le parcours d'une OMP relève d'un véritable cycle d'incertitudes. Entre les changements de mandats des missions, les ajustements d'effectifs et de budgets, les opérations peuvent se succéder dans un même pays sans que la fin d'une opération précédente ne signifie nécessairement l'amélioration de la situation<sup>5</sup>. C'est dire que le seul désengagement d'une opération dans un pays ne signifie pas toujours le succès ou l'échec de cette opération dont l'évaluation intègre un ensemble complexe de paramètres y compris, effectivement, la capacité à conduire la bonne clôture de l'opération.

Depuis le lancement de la première opération de paix des Nations unies : l'ONUST en 1948<sup>6</sup>, l'interposition, l'observation et la surveillance de trêve ou de cessez-le-feu qui constituaient les principales tâches des Casques bleus ne sont désormais plus suffisantes pour mettre en œuvre les mandats et créer des environnements sûrs et capables de porter le retour à la normalité.

Depuis plus de deux décennies, les opérations de maintien de la paix sont polyvalentes et donc multidimensionnelles. Elles sont appelées à agir dans le contexte de leur déploiement, pour maintenir la paix et la sécurité, mais aussi faciliter le processus politique, protéger les civils, aider au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration des anciens combattants, faciliter l'organisation d'élections libres, protéger et promouvoir les droits de l'homme et aider à rétablir l'État de droit.

De même, ces opérations – à la grande différence de celles des années 1960-1970 –, ne reposent plus nécessairement sur la même interprétation des principes qui sous-tendent le maintien de la paix, dont le consentement des États hôtes (et plus largement des parties au conflit), l'impartialité des Nations unies et le non-recours à la force en dehors des situations de légitime défense<sup>7</sup>.

Les 3 326<sup>8</sup> personnes des 120 pays travaillant pour les opérations de paix des Nations unies qui ont perdu la vie en défendant la paix, les critiques acerbes<sup>9</sup> (justifiées ou non) formulées à l'encontre de l'Organisation, la baisse des budgets et une certaine tendance baissière des conflits violents<sup>10</sup>, font remonter la question du désengagement des OMP dans l'agenda international.

Pourtant, depuis le début des OMP, la clôture des missions à terme négocié et convenu a souvent été la règle et non l'exception. Même si la toute première opération (l'ONUST) est toujours en cours, sur les 71 opérations déployées au total par les Nations unies, 57 ont déjà été fermées ; soit un taux plutôt positif de 80 %.

Cependant, sur les 57 opérations clôturées, plusieurs pays ont accueilli plus d'une opération<sup>11</sup> dont certains consécutivement (avec des effectifs en hausse ou en baisse, des mandats plus ou moins robustes). Il est donc important de souligner la nécessité de démarquer le bilan des opérations du processus de désengagement.

- 
5. A priori, la fin d'une opération peut être considérée comme le couronnement d'une mission à succès. A contrario, elle peut aussi signifier l'incapacité de la mission à exécuter le mandat des Nations unies. Ce qui est plutôt rare et s'explique par l'obstination des Nations unies à toujours rechercher les moyens d'agir même modestement dans les pays d'intervention.
  6. Opération toujours en cours. Voir : <https://untso.unmissions.org>
  7. L'usage de la force s'est en effet élargi à la défense du mandat et à la protection des civils. L'impartialité politique n'exclut pas de sévir contre une partie qui menace le mandat, les populations civiles ou le personnel de l'ONU. L'action de la Brigade d'intervention de la MONUSCO contre les rebelles du M23 dans l'Est de la RD Congo en est une illustration. Par ailleurs, le consentement de l'État hôte apparaît dans bien d'exemples récents comme la conséquence d'une position de faiblesse de ce dernier dans un contexte de crise.
  8. Au 26 septembre 2018, voir : <http://www.un.org/fr/peacekeeping/operations/history.shtml>
  9. Un exemple parmi tant d'autres : le discours du président des États-Unis, Donald Trump à la tribune de l'ONU à l'occasion de la 73<sup>e</sup> Assemblée générale, le 25 septembre 2018.
  10. Documentée par l'Uppsala Conflict Data Program (UCDP), qui recense 49 conflits concernant un État ou un gouvernement en 2017, soit quatre de moins qu'en 2016 ; 82 conflits impliquant des groupes armés (tendance stable) et 90 358 personnes décédées dans des affrontements armés en 2017, ce qui représente une baisse par rapport à 2016 et encore plus par rapport au pic de 2014, lorsque 131 517 personnes sont mortes dans des conflits. Il convient cependant de rappeler que la méthode de calcul d'UCDP est contestée par des institutions tout aussi réputées.
  11. L'Angola, la Côte d'Ivoire, la République centrafricaine, le Liberia, le Congo (RDC), Haïti, le Rwanda, la Somalie, le Pakistan, le Cambodge, le Timor-Leste et l'Irak.

C'est donc à l'aune de la volatilité, du contexte d'incertitude et même de la dangerosité de certains théâtres qu'il faut apprécier l'action et le cycle des OMP qui ont permis dans bien des cas de faciliter des transitions politiques et ont aidé à soutenir de nouvelles institutions étatiques garantes de la stabilité.

## Pourquoi et comment envisager la clôture d'une OMP ?

Plusieurs raisons peuvent déterminer la clôture d'une OMP. Il est cependant difficile de hiérarchiser ces raisons compte tenu du caractère éminemment politique de la décision de sortie d'une OMP d'un pays. On ne peut aisément distinguer les raisons objectives des raisons subjectives, encore moins les raisons internes ou externes au pays d'accueil à celles de la mission ou de l'ONU. Tout s'entremêle.

- D'abord, par principe, les Nations unies n'ont pas vocation à être éternellement présentes<sup>12</sup>. Les opérations de paix déployées par l'Organisation ne visent pas à se substituer durablement aux institutions nationales, ni à exercer continuellement leurs responsabilités en matière de sécurité.
- Ensuite, il importe pour les Nations unies d'anticiper tout risque de défaut de contribution financière à terme, qui pourrait mettre à mal les engagements consentis.
- Les Nations unies n'ayant pas de personnels militaires et policiers propres et ayant une compétence universelle, il importe autant d'anticiper sur les besoins qui peuvent éventuellement apparaître dans d'autres régions/États et requérir une action de leur part, avec le soutien des États membres. Anticiper sur les sorties de missions en cours rehausse les chances d'engager les hommes et le matériel disponibles sur de nouveaux théâtres, comme ce fut le cas avec l'ONUCI (Côte d'Ivoire) dont le processus de désengagement a progressé avec la montée en puissance de la MINUSMA (Mali).
- D'autre part, dans la durée, une lassitude peut s'installer dans l'action des missions sans occulter la légitimité de l'opération qui peut être entachée par le manque d'adhésion de la population locale. Surtout si la situation ou les circonstances qui ont justifié le lancement de l'opération ne prévalent plus tout à fait.
- Aussi, la sortie d'une OMP peut être envisagée si le consentement du pays hôte fait défaut ou si le gouvernement local le demande.
- Enfin, et pour ne pas dire surtout, en raison de l'exécution complète du mandat, de l'atteinte de son terme ou de son défaut de renouvellement, la fin de l'opération peut être envisagée, tout comme elle peut l'être dans une situation de dangerosité excessive où le minimum de sécurité ne peut être garanti pour la mission.

Au-delà des raisons qui peuvent justifier la fin d'une OMP, il sied d'interroger le processus de désengagement lui-même qui se présente en deux situations différentes au moins : d'une part, celle où la mission se désengage pour permettre à une équipe-pays de poursuivre le suivi, comme ce fut le cas en Côte d'Ivoire et d'autre part, celle où la fin de l'opération de maintien de la paix marque le début d'une mission de consolidation de la paix, une sorte de transition, comme ce fut le cas au Burundi de l'ONUB à la BINUB.

De manière générale, la sortie de crise et le désengagement des OMP doivent être envisagés dans une stratégie intégrant une approche inclusive alliant complémentarités entre les différents acteurs intervenant et coordination efficace.

En octobre 2016, la conférence ministérielle sur le maintien de la paix en environnement francophone tenue à Paris, avait déjà proposé sur l'enjeu de la stabilisation et de la reconstruction en lien avec le désengagement des OMP, une série de recommandations<sup>13</sup> dont la pertinence est toujours d'actualité. Il s'agit des conditions d'une sortie de crise optimale.

12. Interview avec Jean-Pierre LACROIX, Secrétaire général Adjoint de l'ONU en charge du département des opérations de maintien de la paix, *Le Monde*, 18 septembre 2018.

13. Réunion ministérielle sur le maintien de la paix en environnement francophone (26-27 octobre 2016), France Diplomatie.

La conférence note entre autres que :

- Il est crucial qu'une stratégie de sortie de crise, y compris dans son volet stabilisation/reconstruction, puisse être esquissée dès les premiers instants [du déploiement de la mission], voire par anticipation.
- La stabilité post-crise doit reposer sur une combinaison d'actions dans différents secteurs interdépendants.
- Il ne saurait toutefois s'agir d'appliquer une stratégie-type à tous les théâtres de crise mais bien de répondre à chaque contexte spécifique. Une évaluation *ad hoc* des besoins doit ainsi être conduite le plus en amont possible.

En somme, les raisons pouvant conduire au désengagement des OMP sont nombreuses. Chaque conflit et chaque contexte de déploiement étant particuliers, l'étude des cas de quelques missions récemment clôturées pourra révéler le motif et les circonstances ayant prévalu et déterminé la sortie.

A contrario, les principes devant guider l'élaboration des modalités de sortie des OMP paraissent tout à fait homogènes et nécessitent la prise en compte la plus exhaustive possible.

Le référentiel de l'ONU sur les transitions dans le contexte du retrait des missions de paix<sup>14</sup> adopté par le Secrétariat le 4 février 2013 définit cinq principes clés devant guider l'action des missions : la planification précoce, l'intégration et la coordination des actions de la mission et des agences onusiennes, l'appropriation nationale, le soutien au développement de capacités nationales et la communication.

Par ailleurs, la fermeture physique et le retrait de la mission, aussi appelée liquidation, est un processus complexe. Au-delà du désengagement des contingents, les opérations concernent entre autres, la fermeture des sites, l'inventaire et la cession des actifs de la mission, la rupture des contrats avec les prestataires, la réduction d'effectifs, la réaffectation du personnel, le transfert de responsabilités au gouvernement du pays hôte et aux agences onusiennes ainsi que les dernières transactions administratives. C'est enfin un processus complexe qui s'inscrit dans un calendrier bien souvent contraint avec un personnel restreint.

## Quelles leçons tirer de l'extinction de l'ONUCI, de la MINUL et de la MINUSTAH ?

### ONUCI (Côte d'Ivoire)

C'est par la résolution 2284 adoptée le 28 avril 2016 que le Conseil de sécurité a décidé de fixer la fin du mandat de l'ONUCI au 30 juin 2017. L'ONUCI avait été créée par le Conseil de sécurité le 9 mars 2004, par la résolution 1528. Elle a donc accompagné le retour à la paix treize années durant.

L'initiative de la demande de départ de la mission a été prise par le gouvernement ivoirien à la même période que la demande de levée totale de l'embargo sur l'importation des armes imposé par le Conseil de sécurité douze années durant ; soit après la réélection en 2015 d'Alassane Ouattara à la présidence de la République.

Il faut cependant souligner qu'une précédente demande de départ de l'ONUCI avait déjà été formulée par le gouvernement de Laurent Gbagbo en décembre 2010, en pleine crise post-électorale dans le contexte de laquelle l'ONUCI a été accusée par les autorités ivoiriennes de « poser des actes non conformes à son mandat ». Cette demande n'a pas prospéré en raison même de la légitimité et de la légalité contestées du gouvernement de Laurent Gbagbo.

D'un point de vue opérationnel, la sortie de l'ONUCI a été graduelle au niveau des trois composantes de la mission : militaires, policiers et civils. Un plan de transfert des activités a été signé en octobre 2016 entre la représentante spéciale du Secrétaire général des Nations unies pour la Côte d'Ivoire, Aïchatou Mindaoudou, le coordonnateur résident du Système des Nations unies et représentant résident du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) en Côte d'Ivoire avec l'appui des autorités ivoiriennes et des partenaires bi et multilatéraux.

14. Policy on UN Transitions in the Context of Mission Drawdown or Withdrawal, UN. Department of Peacekeeping Operations - UN. Department for Field Support - DPKO-DFS/DPET/Policy and Best Practice Service, 4 février 2013.

Le rapport final du Secrétaire général de l'ONU sur l'ONUCI<sup>15</sup> confirme par ailleurs la mise à disposition d'un fonds de 50 millions de dollars pour appuyer les activités de consolidation de la paix après le départ de l'ONUCI.

Plusieurs leçons peuvent être tirées du retrait de l'ONUCI. D'un point de vue formel, la conduite du processus de retrait a été menée à la satisfaction de l'ensemble des parties prenantes<sup>16</sup> ; même si certains observateurs estiment que l'ONU s'est fondée sur la prévalence d'une « paix artificielle »<sup>17</sup> en Côte d'Ivoire pour justifier son départ alors que la réconciliation nationale est encore un défi prégnant.

Du point de vue des enseignements à tirer, en attendant la parution de « l'étude approfondie sur le rôle de l'ONUCI dans le règlement de la situation en Côte d'Ivoire depuis sa création » demandée par le Conseil de sécurité dans sa Déclaration du 30 juin 2017 dans laquelle, il « apprécie la contribution importante de l'ONUCI à la promotion de la paix, de la stabilité et du développement en Côte d'Ivoire au cours de ses treize années d'existence », il faut se référer à l'étude menée par *International Peace Institute (IPI)*<sup>18</sup>.

Cette étude relève entre autres, le caractère inachevé des processus DDR et RSS menés puis appuyés par l'ONUCI ; l'inapplicabilité de certains instruments tels que les sanctions ciblées et l'embargo sur les armes questionne l'usage de l'approche robuste dans la crise post-électorale de 2010/2011 qui positionne la mission de l'ONU dans une certaine « partielle impartialité » potentiellement problématique pour l'image et le rôle dévolu à l'ONU.

### MINUL (Liberia)

Comme l'ONUCI, la MINUL s'est retirée du Liberia le 30 mars 2018, après plus d'une décennie de présence, et sur une même note de satisfaction au niveau des Nations unies qui ont accompagné la toute première alternance pacifique intervenue dans le pays à l'occasion de l'élection de Georges Weah à qui Ellen Johnson Sirleaf a passé le témoin, le 22 janvier 2018.

Au regard de la situation politique, sécuritaire et humanitaire qui prévalait au moment du déploiement de la mission<sup>19</sup>, son succès peut être difficilement démenti, même si de nombreux défis restent encore à relever.

Pour accompagner la sortie de la MINUL, le rapport final du Secrétaire général de l'ONU sur la MINUL<sup>20</sup> indique la création d'un fonds d'affectation spécial pluri-partenaires pour le Liberia. « La mise en commun des ressources devrait permettre de renforcer la cohérence dans l'exécution, par l'ONU et les partenaires, des programmes conjoints visant à pérenniser la paix et régler les questions de développement prioritaires. La hiérarchisation des priorités se fera conformément au plan de la consolidation de la paix au Liberia, au plan de développement national et aux objectifs de développement durable ».

L'équipe-pays des Nations unies assure à travers le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) le suivi pour pérenniser les acquis de la MINUL. De même, le Bureau du représentant spécial du Secrétaire général pour l'Afrique de l'Ouest et la Sahel (UNOWAS) s'assure de l'exécution au Liberia de son mandat de diplomatie préventive, de bons offices et de médiation politique pour anticiper toute résurgence de conflit majeur.

Au-delà des acquis politiques et institutionnels, l'une des plus importantes leçons à tirer de cette mission, est le sentiment de gratitude et de reconnaissance de la nation libérienne vis-à-vis de la communauté internationale et qui se traduit entre autres par le désir de contribuer aux opérations de maintien de la paix de l'ONU déployés dans des pays qui connaissaient des situations analogues à celle que le pays a connu.

En effet, la montée en puissance des contingents des États primo-contributeurs ayant connu un conflit armé et reçu une OMP des Nations unies est un facteur positif de professionnalisation des forces armées de ces pays et le témoignage d'un sentiment de responsabilité accrue dans la préservation de la paix et le maintien de la sécurité internationale.

À l'instar de la Côte d'Ivoire, qui a déployé une compagnie de protection de 150 hommes et femmes à Tombouctou dans le cadre de la MINUSMA, le Liberia déploie également 75 personnels militaires au sein de cette mission.

15. Rapport final du Secrétaire général sur l'opération des Nations unies en Côte d'Ivoire, Conseil de sécurité des Nations unies, 31 janvier 2017.

16. Entretiens réguliers avec des officiers et des diplomates ivoiriens d'une part et des fonctionnaires des Nations unies à Abidjan, d'autre part.

17. Voir Ibrahima Bayo Jr, Départ de l'ONUCI : la paix artificielle et les défis de la transition de la Côte d'Ivoire, *La Tribune Afrique*, 30 juin 2017.

18. Alexandra Novosseloff, The many lives of a peacekeeping mission: the UN Operation in Côte d'Ivoire, IPI, New York, juin 2018.

19. Premier pays indépendant d'Afrique, le Liberia a connu près d'un siècle et demi de stabilité avant de sombrer dans le chaos, subissant deux guerres civiles dévastatrices entre 1989 et 2003.

20. Rapport final du Secrétaire général sur la mission des Nations unies au Liberia, Conseil de sécurité des Nations unies, 13 avril 2018.

## MINUSTAH (Haïti)

La mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) est l'une des missions au bilan fort contrasté dans l'histoire du maintien de la paix de l'Organisation.

Les Casques bleus sont intervenus en 2004, dans un contexte de profonde instabilité politique et de grande violence criminelle ; deux indicateurs qui ont été largement améliorés au moment du départ en octobre 2018 ; entre autres, grâce à l'action des Nations unies. Néanmoins, les nombreux abus commis par le personnel de la mission viennent entacher ce bilan en demi-teinte.

En effet, après plusieurs mois d'atermoiement, l'ONU a reconnu l'implication des soldats de la MINUSTAH dans l'apparition d'une épidémie de choléra imputée à un campement de Casques bleus népalais, qui a fait près de 10 000 morts et 800 000 personnes malades<sup>21</sup>.

De nombreux cas de viols et d'exploitations sexuelles<sup>22</sup> impliquant les personnels de la mission ont également été recensés.

Contrairement à la Côte d'Ivoire et au Liberia, la fin de la MINUSTAH représente le début d'une autre mission en Haïti ; certes, cette fois sans composante militaire : la mission des Nations unies pour l'appui à la Justice en Haïti (MINUJUSTH).

Établie par la résolution 2350 du Conseil de sécurité adoptée le 13 avril 2017, la mission est composée de sept unités de police constituées (980 personnes) ainsi que 295 officiers de police individuels, et 351 fonctionnaires civils pour une période initiale de six mois, du 16 octobre 2017 au 15 avril 2018, avec un horizon de deux ans devant représenter une transition qui mettra fin à l'engagement des Nations unies en matière de maintien de la paix en Haïti.

La MINUJUSTH a un mandat concentré sur quatre volets :

- Continuer d'appuyer les autorités nationales dans le développement et la professionnalisation de la police nationale d'Haïti.
- Renforcer les institutions de l'État de droit, y compris les secteurs de la justice et des services correctionnels.
- Promouvoir la promotion et la protection des droits de l'homme, y compris les questions d'égalité et d'équité des genres.
- Et contribuer par les bons offices au dialogue politique.

## Quelles perspectives de fin de mission pour la MONUSCO, la MINUSMA et la MINUSCA ?

Comme mentionné précédemment, la fin de mission doit être clairement intégrée à la démarche des OMP. Évoquer la clôture de trois des plus grandes missions de l'ONU que sont la MONUSCO, la MINUSMA et la MINUSCA, c'est donc s'inscrire dans une perspective de capitalisation des acquis à terme.

À la différence de la MINUSMA et la MINUSCA, qui ont été créées à une date relativement récente (2013 et 2014 respectivement) et dont les gouvernements des pays hôtes demandent davantage le renforcement plutôt que le départ<sup>23</sup>, la MONUSCO a elle, été créée par la résolution 1925 du 1<sup>er</sup> juillet 2010, succédant à la mission des Nations unies au Congo (MONUC), qui a duré dix années.

21. L'ONU admet sa responsabilité dans l'épidémie de choléra en Haïti, *Le Monde*, 19 août 2016.

22. Les bébés MINUSTAH en Haïti : la face immergée d'un iceberg d'exploitation et d'abus sexuels, *Enquet'Actions*, octobre 2017.

23. Souvent excédés par les limites du mandat de la Force qui entravent souvent toute action efficace des Casques bleus, les gouvernements des pays hôtes demandent régulièrement, l'amélioration des effectifs et des mandats.

En somme, les Casques bleus des Nations unies totalisent déjà 18 années de présence continue en République démocratique du Congo ; avec là encore un bilan en demi-teinte tant il est vrai que le contexte est très difficile et que la franche collaboration des autorités nationales est sujette à caution.

D'ailleurs, le président Joseph Kabila n'a jamais cessé depuis quelques mois de réclamer le départ de la MONUSCO.

À la tribune des Nations unies, le 25 septembre 2018, il a à nouveau exigé le retrait « effectif et substantiel de cette force multilatérale » en dénonçant des ingérences extérieures. Mais ses opposants qui lui dénie toute légitimité depuis la fin de son mandat, en décembre 2016, estiment que c'est parce que la présence de la mission des Nations unies représente un gage de transparence minimale des élections en préparation que le président, qui tient visiblement à contrôler et décider de sa succession, exige le départ de la mission malgré « le rôle positif » qu'elle a joué et tous les sacrifices consentis<sup>24</sup>.

D'autre part, la représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU en RDC estime que « [la mission] doit partir [...] parce que si on reste, cela voudrait dire qu'on a échoué. Une manière habile de présenter un éventuel retrait de la mission comme une conséquence de son succès<sup>25</sup> ».

Enfin, les perspectives de fin de mission des OMP ne pouvant qu'être bâties à partir de scénarii optimistes ou pessimistes, le tableau ci-après, décrit pour les trois missions, les hypothèses qui peuvent déterminer à terme la fin ou non de mission des Nations unies dans ces trois pays africains que sont la République démocratique du Congo, le Mali et la République centrafricaine.

## Conclusion

Les conditions et défis des stratégies de sortie des OMP couvrent un spectre large de préoccupations pour lesquelles l'Organisation des Nations unies n'a pas elle-même de réponses toutes faites. D'où les évaluations et rapports régulièrement commandités et publiés afin de réformer ce qui doit et peut l'être, à l'aune des expériences (réussies ou non) de désengagement des opérations jusque-là déployées et clôturées.

Sur le diagnostic qui détermine l'importance de la question, le rapport HIPPO<sup>26</sup> énonçait déjà que : « dans tous ces cas de figure, l'ONU et ses partenaires ont été incapables de consentir l'effort politique nécessaire pour apporter des solutions aux conflits et, au bout du compte, d'élaborer une stratégie de sortie responsable pour ces missions ».

C'est dire à quel point l'investissement dans la résolution politique des conflits a été supplanté par la bureaucratisation et la technicisation des OMP qui semblent promouvoir « le même modèle de paix (*peaceteplate*) »<sup>27</sup> avec les mêmes outils (DDR, RSS, etc.) bien que certains contextes exigent un effort d'audace et d'inventivité.

Le même Rapport HIPPO précise par ailleurs que : « les mandats de protection doivent être explicitement associés à des solutions politiques. Autrement, la mission ne dispose pas d'une stratégie de sortie viable et ne peut offrir qu'une protection provisoire aux civils.

S'il n'y a pas de stratégie politique bien conçue, visant à résoudre le conflit armé qui est à l'origine des menaces pesant sur les civils, et si le mandat porte uniquement ou principalement sur la protection des civils, il est à prévoir que la campagne se prolongera indéfiniment, sans espoir de succès »<sup>28</sup>.

Cette Note n'apporte donc qu'un modeste éclairage supplémentaire sur la nécessité d'entrevoir le processus de sortie des OMP dans un cadre plus large de résolution (et pas seulement de gestion) des conflits qui soit intégrée à la démarche globale des opérations de paix de l'ONU. Au regard des expériences antérieures faites de succès et de quelques échecs, l'Organisation peut tout à fait envisager les processus de sortie de la MONUSCO, de la MINUSMA et de la MINUSCA en s'impliquant davantage dans le règlement politique, à considérer bien entendu que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité trouvent un consensus sur les bonnes démarches exigées par chaque contexte.

24. Trésor Kibangula, RDC : Quel bilan pour la MONUSCO près de 18 ans après son déploiement ?, *Jeune Afrique*, 30 mars 2017.

25. Joane Tilouine, *Affaiblie, la MONUSCO se cherche une porte de sortie honorable en RDC*, *Le Monde Afrique*, 12 octobre 2018.

26. Rapport HIPPO (*High Level Panel on Peace Operations*), 2015.

27. Thierry Vircoulon, Le maintien de la paix version ONU : radiographie d'une impuissance, *Jeune Afrique*, octobre 2017.

28. Rapport HIPPO, *op. cit.*, page 46.

La sortie des opérations doit, par ailleurs être considérée non pas comme un événement ponctuel, mais davantage comme une transition, « [...] un processus graduel de reconfiguration, au cours duquel la présence de l'ONU s'adapte aux processus de transition plus larges dans le pays hôte. En tant que telles, les transitions de l'ONU sont intrinsèquement liées à l'appropriation des besoins nationaux et doivent être guidées par une compréhension commune de l'approche à déployer sur le terrain plutôt que par des considérations politiques, financières ou autres de l'Organisation et de ses États membres »<sup>29</sup>.

Enfin, il importe d'associer encore plus étroitement les organisations régionales, à l'instar de l'Union africaine, de la CEDEAO ou de la CEEAC, aux processus de sortie des OMP onusiennes pour renforcer la démarche de pérennisation de la paix. L'enracinement de la démocratie et la consolidation de l'État de droit étant des œuvres s'inscrivant dans le temps long, ces organisations avec leur proximité culturelle des États concernés peuvent accompagner les transformations attendues dans l'après maintien de la paix.

De plus, le développement d'un partenariat « Sud-Sud » aussi bien entre les pays contributeurs de troupes qu'entre les pays hôtes et ceux qui font encore face à un conflit armé avec l'assistance d'une opération des Nations unies, est nécessaire. L'effet multiplicateur d'efficacité de ces partenariats peut favoriser le désengagement des OMP sans risque de résurgence du conflit.

\*\*\*

---

29. International Peace institute, *UN Transitions: Mission drawdown or Withdrawal*, août 2012.

MONUSCO	Mandat	État des lieux sommaire	Scénario positif de fin de mission	Scénario négatif de fin de mission	Horizon temporel
<p>Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo</p>	<p>1° Réduire autant que possible la menace que constituent les groupes armés et rétablir la stabilité dans les zones sensibles ;</p> <p>2° Améliorer les moyens dont dispose le gouvernement pour protéger efficacement la population en le dotant de forces de sécurité professionnelles, responsables et durables appelées à reprendre progressivement les fonctions de la MONUSCO en matière de sécurité ;</p> <p>3° Consolider, grâce à l'action du gouvernement, l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire en créant dans les zones libérées des groupes armés une administration civile congolaise, en particulier une police, une administration territoriale et des institutions garantes de l'état de droit.</p>	<p>1° Au regard de la situation chaotique qui prévalait, l'état des lieux révèle que ces menaces ont été en partie atténuées grâce à l'action de la brigade d'intervention de la MONUSCO créée par la Résolution 2053 ;</p> <p>2° À cette étape, la professionnalisation à un niveau acceptable de l'ensemble des forces de sécurité n'est pas encore une réalité. Du coup, le transfert de responsabilités peut être difficilement envisageable dans l'immédiat ;</p> <p>3° L'Administration et la police ne sont pas encore complètement (re) déployées sur l'ensemble de ce vaste territoire.</p>	<p>- Les élections présidentielles du 23 décembre 2018 sont inclusives, libres et transparentes ;</p> <p>- La MONUSCO négocie avec le nouveau gouvernement un plan de sortie avec plusieurs échéances en insistant sur le recrutement, la formation, l'équipement et le déploiement sur tout le territoire d'unités de sécurité au service de la population ;</p> <p>- Le Conseil de sécurité décide de la création d'une mission de consolidation de la paix.</p>	<p>- Les élections de décembre 2018 occasionnent des contestations violentes ;</p> <p>- Avec l'insistance du gouvernement congolais qui demande le départ de la mission, et au regard du coût élevé de cette opération, les Nations unies envisagent une sortie anticipée avec un calendrier resserré.</p>	<p>2020</p>



MINUSMA	Mandat	État des lieux sommaire	Scenarrio positif de fin de mission	Scenarrio négatif de fin de mission	Horizon temporel
Mission multidimensionnelle intégrant des Nations unies pour la stabilisation au Mali	<p>1° Soutien à la mise en œuvre de l'Accord de paix, en particulier ses dispositions politiques et de sécurité ;</p> <p>2° Appui à la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, y compris l'appui à la mise en œuvre des réformes politiques et institutionnelles prévues par l'accord ;</p> <p>3° Bons offices, renforcement de la confiance et facilitation aux niveaux national et local, afin de soutenir le dialogue avec et entre toutes les parties prenantes pour la réconciliation et la cohésion sociale ;</p> <p>4° Protection, sans préjudice de la responsabilité première des autorités maliennes, de civils menacés de violences physiques et d'une protection spécifique pour les femmes et les enfants touchés par les conflits armés.</p>	<p>Sur le plan politique, le <i>statu quo</i> semble prévaloir dans l'application de l'accord d'Alger.</p> <p>Sur le plan opérationnel, les Casques bleus n'y étant pas bien préparés et les pays contributeurs ne voulant pas prendre trop de risques avec leurs soldats, les menaces asymétriques sont insuffisamment prises en compte dans les actions de l'opération, surtout lorsque l'ONU et ses installations font régulièrement l'objet d'attaques des groupes armés.</p> <p>Ce qui explique la logique contre-productive de se replier et de se protéger (la MINUSMA est l'une des missions les plus meurtrières dans l'histoire des Casques bleus) qui donne l'impression à la Communauté nationale que la MINUSMA est là pour elle-même.</p>	<p>- Avec la réélection d'Ibrahim Boubacar Keita, le dialogue politique se consolide, la professionnalisation des forces armées et de sécurité publique s'améliore ;</p> <p>- L'État renforce sa présence sur le territoire et sa proximité avec la population ;</p> <p>- La mission négocie avec le gouvernement un plan de sortie qui prévoit la mise en place d'une mission de consolidation de la paix pour cinq ans et d'une brigade d'intervention rapide avec des moyens de mobilité conséquents pour deux ans.</p>	<p>- Le dialogue politique est bloqué, la corruption des élites s'accroît et effrite la confiance de la population et de la Communauté internationale ;</p> <p>- Les groupes armés renforcent leurs positions et les attaques meurtrières augmentent ;</p> <p>- L'ONU peine à convaincre les États membres de déployer le personnel militaire et policier pour contenir la situation ;</p> <p>- L'enlèvement s'installe et le Conseil de sécurité propose un plan de sortie</p>	2023

MINUSCA	Mandat	État des lieux sommaire	Scenarion positif de fin de mission	Scenarion négatif de fin de mission	Horizon temporel
Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA)	<p>1° Protéger la population civile ;</p> <p>2° Appuyer la réforme du secteur de la sécurité ;</p> <p>3° Conduire le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) ;</p> <p>4° Promouvoir et protéger les droits humains ;</p> <p>5° Bons offices et appui au processus de paix, y compris à la réconciliation nationale, à la cohésion sociale et à la justice transitionnelle ;</p> <p>6° Appui à l'extension de l'autorité de l'État, au déploiement des forces de sécurité, et au maintien de l'intégrité territoriale</p>	<p>- Si la sécurité s'est à peu près améliorée à Bangui, il faut noter que malgré la présence de la MINUSCA, la population continue de subir des exactions et l'État peine à contrôler l'ensemble du territoire ;</p> <p>- Le gouvernement centrafricain estime que la reconstitution des Forces armées centrafricaines (FACA) et leur réarmement constituent la priorité des priorités.</p> <p>- Après les livraisons d'armes russes (grâce à la levée partielle de l'embargo) et l'intention manifestée de la Chine d'aller au-delà du don d'équipement non létal, le Conseil de sécurité semble divisé sur l'opportunité de lever l'embargo.</p>	<p>- Le Conseil de sécurité accorde une levée de l'embargo avec un mécanisme de contrôle des acquisitions ;</p> <p>- Avec la RSS et le DDDR, les groupes armés sont anéantis et les FACA sont plus professionnelles ;</p> <p>- Les Nations unies décident de clôturer l'opération et de mettre en place, une mission de consolidation de la paix.</p>	<p>- La communauté internationale reste divisée entre pays occidentaux membres permanents du Conseil de sécurité (États-Unis, Royaume-Uni et France) d'une part et d'autre part la Russie et la Chine qui entendent s'impliquer de plus en plus dans la géopolitique régionale en raisons de leurs intérêts stratégiques ;</p> <p>- Le gouvernement se retrouve sans soutien et les groupes armés continuent de dicter leur loi ;</p> <p>- La MINUSCA est débordée et la fin de mission est envisagée sans que le mandat n'ait été correctement exécuté</p>	2023



# MAINTIEN DE LA PAIX ET CONSENTEMENT DE L'ÉTAT HÔTE : UNE ÉQUATION FRAGILE

---



Crédit photo : ONU / Sylvain Liechti



**Michel Luntumbue** est chargé de recherche au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix (GRIP) à Bruxelles et membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali. Ses travaux de recherche portent sur la thématique Conflits, sécurité et gouvernance en Afrique, dont l'architecture africaine de paix et sécurité.



## Introduction

Le consentement de l'État hôte est une pierre angulaire du maintien de la paix des Nations unies, aux côtés de l'impartialité et du renoncement au recours à la force, sauf en cas de légitime défense. C'est une condition préalable à la création d'une mission. À défaut de consentement, rappelle la *Doctrine Capstone*, une opération de maintien de la paix risque de devenir une partie au conflit et « *de s'éloigner de sa vocation première qui est de maintenir la paix*<sup>1</sup> ».

Bien qu'une situation conflictuelle implique communément deux ou davantage de parties, le Secrétariat et le Conseil de sécurité des Nations unies tendent généralement à considérer le gouvernement de l'État hôte comme la partie la plus importante auprès de laquelle obtenir le consentement. Outre le consentement de l'État hôte, le déploiement d'une opération de maintien de la paix requiert l'engagement des principales parties au conflit dans un processus politique visant la résolution de ce conflit.

L'acceptation de la présence de l'opération de maintien de la paix par les parties donne – en principe – à la mission de l'ONU la liberté d'action nécessaire, « tant sur le plan politique que physique », pour s'acquitter des tâches que le mandat lui confère<sup>2</sup>. Cependant, l'expérience de certaines missions déployées sur le continent africain au cours de la décennie, démontre que le consentement à une opération de paix n'est jamais acquis à l'avance. Et sa pérennité est bien souvent aléatoire.

Depuis le tournant des années 90, en effet, les déploiements des missions de maintien de la paix se déroulent dans des contextes conflictuels de plus en plus instables, qui ont justifié une réévaluation progressive des principes de base du maintien de la paix, dont le consentement. Très fréquemment, les Casques bleus se sont trouvés confrontés à des situations dans lesquelles le consentement du gouvernement hôte s'érodait ou fluctuait. Les autorités de certains pays hôtes ont notamment cherché à restreindre la liberté de mouvement du personnel des missions présentes sur leur territoire ou encore demandé explicitement la réduction ou le départ de ces missions.

L'exemple de la Côte d'Ivoire, de la République démocratique du Congo ou du Soudan du Sud illustrent entre autres théâtres, les cas de figures dans lesquels les missions de maintien de la paix se sont trouvées entravées dans l'exécution de leurs mandats, faute d'une approbation suffisante du pays hôte<sup>3</sup>.

Comme le fait ressortir l'étude de Sofía Sebastián et Aditi Gorur pour le Centre Stimson, un consentement est compromis lorsqu'un gouvernement hôte n'adhère pas à la présence de la mission, au mandat proposé, ou encore au processus politique que la mission est censée soutenir<sup>4</sup>.

Le consentement de l'État hôte reste par conséquent l'un des facteurs déterminants pour apprécier le succès ou l'échec d'une mission de maintien de la paix. Un consentement défaillant prive en effet la mission de leviers d'influence sur le processus politique et de perspectives vers une véritable stratégie de sortie de crise.

En dépit de l'importance du consentement dans le succès d'une mission, tant dans la mise en œuvre du mandat, que dans l'appui à la recherche de solutions politiques aux crises, relativement peu d'analyses sont consacrées à ce thème<sup>5</sup>. Plus singulièrement, aucune étude en langue française ne s'est spécifiquement penchée sur le thème du consentement ou sur la question des stratégies permettant aux missions de gérer les relations souvent difficiles avec les États hôtes. Cette Note se propose ainsi d'aborder, dans une perspective francophone, la thématique du consentement de l'État hôte, en se focalisant sur la question des leviers qui manquent au Secrétariat et au Conseil de sécurité en matière d'accompagnement du processus de paix, et de réduction des risques. Le propos s'articule en trois points : le premier porte sur la clarification de la notion de consentement comme principe du maintien de la paix, le second point éclaire les principales situations et facteurs de rupture du consentement, enfin le dernier point porte sur les stratégies d'atténuation des risques pour soutenir et maintenir le consentement de l'État hôte.

1. « Doctrine Casptone », Opérations de maintien de la paix de Nations unies : Principes et Orientations Département des opérations de maintien la paix /Département de l'appui aux missions, 2008, p. 35.

2. *Idem*.

3. Adam Day, *To Build Consent in Peace Operations, Turn Mandates Upside Down*, Centre for Policy Research, United Nations University (UNU), New York, 19 janvier 2017.

4. Sofía Sebastián et Aditi Gorur, *U.N. peacekeeping & host-state consent: How Missions Navigate Relationships with Governments*, Stimson Center, mars 2018.

5. Pour un aperçu des principales analyses en langue anglaise, sur le thème du consentement, voir Sofía Sebastián et Aditi Gorur, *U.N. peacekeeping & host-state consent: How Missions Navigate Relationships with Governments*, Stimson Center, mars 2018.

# 1. Les éléments constitutifs du consentement

La question du consentement n'est pas tout à fait nouvelle. Elle s'est posée avec davantage d'acuité, suite à l'élargissement des tâches des missions de maintien de la paix, et aux attentes normatives qui en découlent, mais surtout en raison de l'évolution de l'environnement opérationnel dans lequel les Casques bleus sont déployés. La prédominance des conflits intra-étatiques, impliquant parfois un large éventail de parties prenantes ou encore l'absence de consensus entre les parties-prenantes sur les modalités de sortie du conflit, rendent souvent l'obtention ou le maintien du consentement difficile.

Le rapport Brahimi (2000) et le rapport HIPPO (2015) ont rappelé l'importance de l'assentiment des parties au conflit comme principe du maintien de la paix onusien<sup>6</sup>. Cependant, peu d'éléments y sont mobilisés pour délimiter la notion de consentement ou pour éclairer les missions sur la manière de gérer leurs relations avec les gouvernements des États hôtes. Le rapport Brahimi reconnaît toutefois que le consentement peut être manipulé de diverses manières. Ainsi, « *une partie peut accepter la présence de l'ONU uniquement pour gagner du temps et réorganiser ses forces, puis se rétracter lorsque l'opération de maintien de la paix ne sert plus ses intérêts* <sup>7</sup> ». Il s'agit d'un cas typique de consentement faible, accordé sous la pression de la nécessité. Un gouvernement hôte peut accepter la présence d'une mission, notamment parce que le contrôle de son territoire est menacé et qu'il recherche un soutien militaire, alors qu'il n'adhère pas dans le fond à tous les aspects du mandat de la mission, et ne partage pas la vision des Nations unies sur la résolution politique du conflit.

Lorsque les circonstances le permettent, le gouvernement hôte peut ultérieurement chercher à limiter la mise en œuvre de certains aspects du mandat, en entravant les activités de la mission sur le terrain ou en ne donnant pas suite aux accords négociés. La trajectoire de l'ONUCI en Côte d'Ivoire, illustre le cas d'espèce d'une mission caractérisée par un consentement fragile et fluctuant, voire par l'hostilité du gouvernement hôte à l'égard d'une mission onusienne perçue comme une menace. Comme le soulignent Alexandra Novosseloff et Giulia Piccolino, le consentement était dès le départ biaisé, en raison d'un processus politique orienté principalement vers la tenue d'élections que le chef de l'État sortant, Laurent Gbagbo, et ses partisans redoutaient.

L'exploitation des lacunes des différents accords de paix conclus, et les obstructions calculées au processus ont servi de manœuvres dilatoires, avant le dénouement militaire de la crise postélectorale de 2010-2011, qui consacre la victoire électorale d'Alassane Ouattara, « certifiée » par l'ONUCI<sup>8</sup>.

Dans nombre des contextes actuels de gestion des conflits, où les affrontements se poursuivent en présence d'une mission et opposent souvent plus de deux protagonistes, le consentement d'acteurs autres que le gouvernement est particulièrement difficile à obtenir. Les membres des forces irrégulières impliquées dans certains conflits ne sont pas toujours aussi disciplinés que ceux des armées conventionnelles avec lesquelles les opérations de maintien de la paix traitent ordinairement ; ces groupes irréguliers peuvent en outre se diviser en plusieurs factions qui ne se sentent pas nécessairement liées par le processus de paix en vertu duquel la mission de l'ONU a été créée. Dans ces situations de consentement limité, le rapport Brahimi reconnaît aux missions le droit de recourir à des règles d'engagement plus « robustes », y compris à l'emploi de la force pour se défendre et défendre leur mandat, « *contre ceux qui reviennent sur les engagements qu'ils ont pris en vertu d'un accord de paix ou qui, de toute autre façon, cherchent à y porter atteinte par la violence* »<sup>9</sup>.

Le Rapport HIPPO réaffirme également le rôle essentiel du consentement de l'État hôte comme préalable au déploiement d'une mission de maintien de la paix. Il souligne aussi la nécessité pour les opérations de maintien de la paix de s'inscrire dans le cadre d'un processus politique large, dans lequel il reste tout aussi important d'obtenir et de conserver le consentement des parties, autres que le gouvernement. Le rapport HIPPO précise enfin que les missions doivent aussi rester préparées à l'éventualité de devoir faire usage de la force contre les contrevenants, pour protéger les civils, se protéger et s'acquitter de leur mandat<sup>10</sup>.

6. Diligents par les deux Secrétaires généraux des Nations unies, Kofi A. Annan et Ban Ki-moon, pour dégager les pistes de réponses aux défis rencontrés par le maintien de la paix onusien, ces deux rapports sont les textes de référence sur lesquels s'est appuyé Antonio Guterres pour son initiative Action pour le maintien de la paix, lancée en mars 2018 en vue de consolider le processus de réforme du maintien de la paix.

7. Groupe d'experts sur les opérations de paix des Nations unies, rapport du groupe d'experts sur les opérations de paix des Nations unies (connu sous le nom de Rapport Brahimi), A / 55/305, S / 2000/809, 21 août 2000, paragraphe 48.

8. Alexandra Novosseloff, "The Many Lives of a Peacekeeping Mission: The UN Operation in Côte d'Ivoire," New York: International Peace Institute, June 2018, pp 25-26; Piccolino, G., 2014. The dilemmas of state consent in united nations peace operations: The case of the united nations operation in Côte d'Ivoire. IN: Tardy, T. and Wyss, M. (eds.) Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture. Abingdon, Oxon: Routledge, pp. 226-244.

9. Rapport Brahimi, para 55.

10. Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix (HIPPO), « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations », (connu sous le nom de Rapport HIPPO), A / 70/95-S / 2015/446, 17 juin 2015, para 127-128.

C'est dans la doctrine Capstone<sup>11</sup> que l'on trouve toutefois les éléments d'une délimitation du consentement, défini par deux éléments, l'un politique et l'autre juridique : l'adhésion des parties à un processus politique devant déboucher sur le règlement du conflit, et leur consentement à la présence de l'opération de maintien de la paix qui est censée appuyer ce processus.

La doctrine Capstone apporte également une distinction d'importance entre le consentement des principales parties engagées dans un processus politique, appelé consentement stratégique, et le consentement des acteurs étatiques et non-étatiques qui opèrent au niveau local, appelé consentement local<sup>12</sup>. L'existence d'un consentement des principales parties, au niveau stratégique, permet à la mission d'entreprendre les activités et les tâches qui lui sont confiées conformément à son mandat, mais ne garantit pas l'adhésion à ses actions au niveau local. C'est particulièrement le cas des contextes instables dans lesquels les parties au conflit connaissent des divisions internes ou possèdent une structure de commandement et de contrôle faible. La doctrine Capstone recommande par conséquent aux missions de se doter de capacités politiques et analytiques adéquates, pour évaluer de manière constante leur environnement opérationnel afin d'anticiper et détecter tout risque de rupture du consentement. C'est en dernier ressort que l'usage de la force peut s'avérer nécessaire pour faire face à l'absence ou à l'érosion du consentement au niveau local.

## 2. Les écueils au consentement et les situations de ruptures

Au regard des éléments constitutifs précisés par la doctrine Capstone, mais aussi des écueils opérationnels rappelés par les rapports Brahimi et HIPPO, le défi majeur touchant au consentement semble davantage celui de la traduction de l'engagement formel des parties prenantes en actes : la coopération effective de l'État hôte – et autres parties prenantes –, à la mise en œuvre du mandat des missions, ainsi que leur engagement durable dans le processus politique visant à résoudre le conflit. Cependant, tant le rapport Brahimi que le rapport HIPPO mettent l'accent sur le rôle perturbateur des contrevenants locaux, et portent peu l'attention sur le rôle de l'État hôte dans l'absence ou la rupture du consentement.

Le point essentiel des discussions sur le consentement et le maintien de la paix porte pourtant sur la manière dont le consentement peut être assuré en amont du déploiement d'une mission, et consolidé le long du cycle de vie d'une opération de paix. Un survol de la littérature en langue anglaise, consacrée au thème du consentement permet d'identifier quelques facteurs limitatifs du consentement, qui interviennent dès le processus d'élaboration du mandat. Des consultations sur le mandat au déploiement des missions, on peut notamment épinglez les facteurs suivants : la prise en compte insuffisante des attentes de l'État hôte dans le processus d'élaboration des mandats ; la discordance entre les attentes de l'État hôte et celles de la mission quant au rôle de cette dernière ; la résistance du gouvernement de l'État hôte aux activités de la mission perçues comme des défis au périmètre de sa souveraineté, et enfin, la réticence de l'État hôte à mettre en œuvre les différentes dispositions de l'accord politique que la mission est censée soutenir ou encore la défaillance de l'État hôte à honorer ses responsabilités vis-à-vis de la mission<sup>13</sup>.

### Genèse et procédure relative à l'acte de consentement

L'obtention de leur consentement et l'engagement des gouvernements des États hôtes dans des processus politiques efficaces, assortis d'une stratégie de sortie de crise, reste l'objectif majeur affiché par le Conseil de sécurité des Nations unies. Pourtant, l'un des constats et paradoxe à signaler est que les gouvernements hôtes sont rarement impliqués dans la rédaction du projet de résolution créant une mission. L'engagement avec les pays hôtes reste informel et est généralement entrepris bilatéralement par les « porteurs de plume <sup>14</sup> » et les autres membres du Conseil intéressés.

Formellement, la consultation des représentants des États hôtes va rarement au-delà de la participation de ceux-ci aux réunions d'information, conformément à l'article 37 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité ;

11. Il s'agit du document de référence publié par le Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies dans le cadre de son effort de codification pour professionnaliser la conduite des opérations de maintien de la paix des Nations unies. *Opérations de maintien de la paix des Nations unies : Principes et Orientations*, Département des opérations de maintien la paix /Département de l'appui aux missions, 2008.

12. Capstone, pp. 35-36.

13. Sofía Sebastián et Aditi Gorur, U.N. peacekeeping & host-state consent, pp. 23-28.

14. Généralement l'un des membres permanents du Conseil de sécurité particulièrement concerné par la problématique et la pays hôte. Voir « Is Christmas Really Over? Improving the Mandating of Peace Operations », Security Council Report Research Report February 2019, pp. 7-9.



après quoi les membres du Conseil se retirent souvent pour des consultations à huis clos. Dès qu'un accord de principe est atteint au Conseil de sécurité, quant à l'opportunité de déployer une mission, le consentement est supposé acquis, et les détails de sa traduction en engagements plus concrets sont confiés au Secrétariat. Le consentement n'est jamais formalisé par écrit, il se reflète de manière implicite dans les comptes rendus des réunions du Conseil de sécurité. En tout état de cause, l'ONU ne dispose pas de procédure standard pour formaliser le consentement de l'État hôte avant le déploiement d'une opération de maintien de la paix.

La genèse du consentement s'apparente bien souvent à un long processus impliquant des consultations préalables entre les membres du Conseil de sécurité, le Secrétariat des Nations unies, le gouvernement de l'État hôte et éventuellement d'autres parties au conflits, ainsi que les acteurs régionaux et les pays contributeurs susceptibles de fournir des troupes et forces de police. Le Secrétariat est ensuite chargé de l'évaluation stratégique en vue du déploiement d'une opération de maintien de la paix et diligente une mission sur le terrain, si les conditions le permettent. Le Conseil de sécurité décide enfin de l'opportunité de créer une opération de maintien de la paix, sur la base des évaluations et des recommandations formulées par le Secrétariat. Dès que la décision est acquise, les membres du Conseil de sécurité rédigent et adoptent une résolution avec un mandat précisant les responsabilités de la mission.

Le consentement du gouvernement de l'État hôte peut en principe intervenir avant l'adoption de la résolution. Plusieurs cas de figures sont cependant possibles. Dans le cas de figure le plus simple, les parties au conflit s'engagent dans un processus politique, et le gouvernement hôte adresse une demande officielle d'assistance aux Nations unies. Le gouvernement de l'État hôte peut aussi bien émettre des réserves, susceptibles de prolonger le processus de négociations de plusieurs mois ; ces réserves pouvant même déboucher sur le refus de l'État hôte.

Au Soudan, par exemple, le déploiement de la mission conjointe des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD), créée par la résolution 1769 (2006) du Conseil de sécurité, dans le but d'établir la paix dans la province du Darfour (ouest du Soudan), est intervenue presque une année après que le gouvernement du Soudan se soit opposé à la résolution initiale 1706 (2006), qui étendait au Darfour le mandat de la mission des Nations unies (MINUS) déjà présente dans le pays<sup>15</sup>. Au Burundi, la résolution 2303, adoptée le 29 juillet 2016, ne prévoyait pas de création d'une nouvelle mission, mais prévoyait le déploiement d'une composante de police au Burundi, pour faire face aux risques sécuritaires liées aux protestations populaires contre le troisième mandat et la réélection de Pierre Nkurunziza. La force ne sera finalement jamais déployée, compte tenu de l'opposition du gouvernement<sup>16</sup>.

La reconfiguration d'une mission de maintien de la paix existante donne également lieu à un dialogue entre les parties prenantes concernées, en vue de créer un consensus autour du nouveau mandat et obtenir le consentement du gouvernement hôte. L'adhésion du gouvernement hôte n'est cependant jamais garantie. En 2016, le représentant du gouvernement du Soudan du Sud avait rejeté, lors d'une réunion du Conseil de sécurité, le déploiement de la force régionale de protection des civils au Soudan du Sud, autorisée par la résolution 2304 du Conseil de sécurité, au motif que le texte adopté « *ne tenait pas compte du point de vue exprimé par le pays* », tout en reprochant au Conseil de sécurité « *d'agir en violation de sa souveraineté nationale*<sup>17</sup> ». Cette résolution faisait suite au constat d'une dégradation de la situation dans la crise au Soudan du Sud, alors que le gouvernement du Soudan du Sud et la faction rebelle étaient soupçonnés de violations graves des droits et humains et d'attaques délibérées contre les civils<sup>18</sup>. Les nouvelles négociations relatives aux modalités de la nouvelle force prendront près d'une année avant que le déploiement des troupes de la force régionale ne puisse débuter en août 2017.

Ainsi, du processus d'élaboration du mandat aux relations quotidiennes entre gouvernements hôtes et responsables des missions déployées, la traduction du consentement de l'État hôte en actes s'apparente, dans nombre de cas, à un rapport de forces dans lequel ces gouvernements s'emploient à réduire autant que possible l'influence des missions afin de maximiser la marge de leur propre souveraineté<sup>19</sup>.

Toutefois, l'aptitude d'un État hôte à influencer sur la conception du mandat de la mission est largement fonction de ses ressources internes et de sa capacités à mobiliser des alliances sur la scène internationale pour confronter les intérêts et préférences des membres du Conseil de sécurité<sup>20</sup>.

15. Sofía Sebastián et Aditi Gorur, U.N. peacekeeping & host-state consent: How Missions Navigate Relationships with Governments, Stimson Center, mars 2018, p. 17.

16. Résolution 2303 (2016), adopté par le Conseil de sécurité à sa 7752<sup>e</sup> séance, le 29 juillet 2016. CS/12469, 29 juillet 2016, S/RES/2303 (2016).

17. Soudan du Sud : le Conseil proroge jusqu'au 15 décembre 2016 le mandat de la MINUSS et y intègre une Force de protection régionale de 4 000 militaires, CS/12475, 12 août 2016.

18. South Sudan: Deliberate killings by government troops as UN forces fail to protect civilians, Amnesty international, 25 October 2016.

19. Voir Alexandra Novosseloff, « The Many Lives of a Peacekeeping Mission: The UN Operation in Côte d'Ivoire », International Peace Institute, juin 2018, pp. 25-26.

20. Sofía Sebastián et Aditi Gorur, *op cit.*, p 20.

## Écueils et facteurs de rupture du consentement après le déploiement

D'une manière générale, le gouvernement hôte aura tendance à apporter son appui à une mission de maintien de la paix, tant qu'elle apparaît comme indispensable à la consolidation de sa propre autorité sur son territoire ou qu'elle ouvre les perspectives d'accès à des ressources internationales. La mission peut en effet servir de force tampon contre les adversaires, servir de porte d'entrée à une assistance humanitaire internationale, ou encore à un projet de développement ou à des investissements<sup>21</sup>. Les éléments essentiels des mandats du maintien de la paix contemporain sont notamment axés sur l'amélioration de la sécurité, la réconciliation nationale, la primauté du droit, le respect des droits humains et le développement durable. Paradoxalement, cette tendance des nouveaux mandats du maintien de la paix, « plus intrusifs », tournés vers la restauration des capacités de l'Etat, et la création d'institutions de gouvernance légitimes et efficaces, peut aussi devenir un vecteur de tensions entre l'État hôte et la mission onusienne. Particulièrement, lors de la mise en œuvre de certaines activités de la mission pouvant être perçues comme une atteinte à la souveraineté de l'État hôte. La question de la souveraineté est ainsi la question centrale à laquelle toutes les missions de maintien de la paix sont effectivement confrontées après leur déploiement.

L'expérience révèle que les situations qui entraînent généralement une dégradation du consentement sont principalement liées aux activités en rapport avec la protection des civils et la promotion des droits humains, particulièrement lorsque les autorités de l'État hôte sont impliquées dans les abus contre la population<sup>22</sup>. Dans le même ordre d'idées, les activités liées aux enjeux de la justice militaire ou de la réforme du secteur de la sécurité, ainsi que les processus électoraux sont également des sources d'exacerbation des tensions<sup>23</sup>. Plus particulièrement en période électorale, les activités de soutien à la liberté d'expression et de réunion ou au contrôle du respect des droits humains peuvent être perçues comme fragilisant la position du gouvernement.

Bien davantage, dans la période suivant les élections le gouvernement du pays hôte peut se sentir investi d'une légitimité nouvelle et chercher à réduire l'espace politique de la mission.

C'est notamment le cas en République démocratique du Congo, au lendemain des élections de 2006 et de 2011, lorsque Joseph Kabila va réitérer la demande d'un retrait de la mission des Nations unies<sup>24</sup>. Lors du troisième cycle électoral, organisé en décembre 2018, après trois reports en deux ans, les Nations unies ont été réduites à un rôle marginal, après que le gouvernement ait choisi de se passer de tout appui de la MONUSCO, pourtant prévu par le mandat de la mission<sup>25</sup>. Dans leur article sur le thème du « Consentement compromis, mais dépendance mutuelle », Giulia Piccolino et John Karlsrud, rappellent notamment que le retrait du consentement peut être facilité lorsque de nouvelles « ressources d'extraversion » deviennent disponibles pour l'État hôte, telles que celles fournies par ses matières premières ou par des relations avec des partenaires commerciaux émergents<sup>26</sup>, lui permettant de s'affranchir de toute dépendance à l'égard de la « communauté internationale. »

### 3. Réduire les risques liés au consentement : quelques mesures d'atténuation

Les outils permettant de susciter l'engagement durable du gouvernement de l'État hôte, et le cas échéant de faire peser les menaces de sanctions en cas de manquements, ne sont pas tous entre les mains d'une opération de paix<sup>27</sup>. Le rapport HIPPO souligne à cet égard le peu d'attention réservé jusque-ici à un éventail plus large de parties prenantes, au-delà des principales parties au conflit, et dont le rôle pourrait être déterminant dans les différentes phases du cycle d'une opération de paix : les représentants de la société civile, les partis politiques, les

21. Sofia Sebastián et Aditi Gorur, *op cit.*, p 19.

22. *Idem*, pp 24-25. Il convient de mentionner dans le même ordre d'idée, les missions des panels d'experts onusiens, liés au régime des sanctions. Souvent assimilés à l'ONU en dépit de leur statut d'indépendants, elles constituent régulièrement une source de tension supplémentaires.

23. Voir notamment, dans le cas de la RDC, la suspension en février 2015 de la collaboration entre la MONUSCO et les FARDC en raison de la présence dans la chaîne de commandement de l'armée congolaise de deux généraux soupçonnés de graves violations des droits de l'homme. « Saïd Djinnit appelle à la reprise rapide de la coopération MONUSCO-FARDC contre les FDLR », *Radio Okapi*, 16 juillet 2015.

24. Sofia Sebastián et Aditi Gorur, *op. cit.*, pp 24-25.

25. Tessa Fadel, Quel rôle pour la MONUSCO dans l'imbrroglio électoral congolais ? GRIP, 28 décembre 2018.

26. Giulia Piccolino & John Karlsrud Withering consent, but mutual dependency: UN peace operations and African assertiveness, *Conflict, Security & Development* 11, 4 septembre 2011.

27. Le statut juridique permettant à une mission d'opérer sur le terrain est défini dans un accord sur le statut des forces (SOFA) qui définit les droits et obligations respectifs de l'État hôte et de la mission. Le SOFA suppose le consentement de l'État acquies, mais il n'est pas l'acte juridique qui le traduit. La violation du SOFA est l'une des bases objective permettant de documenter les signes avant-coureur de la détérioration du consentement, afin de relever la question au Conseil de sécurité, et aux pays hôtes concernés.

organisations régionales, etc. Dans nombre de situations, le rôle du Conseil de sécurité est également apparu fort limité à l'élaboration et au renouvellement du mandat<sup>28</sup>, tout en restant relativement éloigné des réalités du terrain, tandis que les Nations unies se trouvaient parfois concurrencées par certains donateurs et partenaires bilatéraux.

Profitant des divisions au sein du Conseil de Sécurité, certains gouvernements hôtes se sont montrés particulièrement habiles pour manœuvrer entre les différents acteurs extérieurs, dont la mission, les partenaires bilatéraux et les organisations régionales, réduisant les capacités d'une mission à s'acquitter de son mandat.

Quelques mesures visant à minorer les risques liés au consentement peuvent être dégagées, dans le sillage des réformes préconisées par le rapport HIPPO. Elles touchent d'une part :

- à la redéfinition des rôles respectifs du Conseil de sécurité et du Secrétariat dans la configuration des mandats ;
- ainsi qu'à l'élargissement de la coopération à l'exécution du mandat à un plus grand nombre d'acteurs pertinents, au-delà du gouvernement de l'État hôte.

Cette perspective est notamment défendue par l'analyste Adam Day, dans son article « *To Build Consent in Peace Operations, Turn Mandates Upside Down* », qui préconise **d'inverser le processus d'élaboration des mandats** des opérations de paix des Nations unies en vue d'atténuer les écueils rencontrés lors du déploiement des missions. L'inversion consiste, lors de la création d'un nouveau mandat pour une opération de paix, à **limiter le rôle du Conseil de sécurité** à la définition « **d'objectifs de paix généraux** », tandis que **le mandat de fond serait développé sous la forme d'un accord politique entre le Secrétariat de l'ONU, le gouvernement hôte et les autres parties prenantes concernées**. Le mandat d'une opération de paix deviendrait par conséquent « un pacte horizontal regroupant les principaux acteurs d'un conflit, plutôt qu'un commandement vertical du Conseil de sécurité<sup>29</sup>».

Dans la pratique, en effet, le constat est que le Conseil est d'une manière générale moins bien placé que le Secrétariat pour rédiger le détail des mandats ; d'une part, « le Conseil de sécurité est souvent guidé par les priorités politiques nationales et moins en mesure que le Secrétariat de s'engager activement avec les parties prenantes sur le terrain <sup>30</sup>». Une approche plus réaliste consisterait donc pour le Conseil à s'accorder sur les objectifs généraux d'une opération de paix – tels qu'un accord inclusif entre les parties belligérantes, contribuant à la mise en place d'institutions efficaces de l'État de droit, et un processus électoral crédible –, et à tenir le Secrétariat responsable de la négociation des termes du pacte avec les principales parties au conflit.

L'approche du mandat comme un pacte répond aux recommandations et objectifs clés du rapport HIPPO mais aussi à certains écueils conduisant à la crise du consentement : le « séquençage » des mandats en deux phases et l'affirmation de la primauté du politique à travers l'engagement du gouvernement hôte et des autres parties prenantes dans le cadre de la mise en œuvre du mandat, ou encore l'élaboration de pactes entre l'ONU et le gouvernement hôte sous la forme d'un ensemble de mesures à examiner avec les renouvellements de mandat.

Le rapport HIPPO recommande en effet le séquençage des mandats en deux étapes, par lesquelles à la mission se verrait attribuer « un mandat initial avec un objectif politique général, un nombre limité de tâches prioritaires initiales et un mandat de planification explicite, qui demande au Secrétaire général de revenir dans les six mois avec une proposition d'activités séquencées basée sur un nombre limité de points de repère réalisables pour la performance de la mission <sup>31</sup>».

- la primauté du politique est assurée via des mandats fondés sur un accord politique reflétant les attentes communes du gouvernement hôte et d'autres parties prenantes
- le format d'un pacte permet l'inclusion et l'engagement dans le processus, d'un large éventail des parties prenantes, dont les acteurs régionaux. Day préconise que le Conseil de sécurité puisse exiger la signature du pacte par les organisations régionales ainsi que l'inclusion de la société civile conformément aux recommandations du rapport HIPPO.

28. Alexandra Novosseloff, « La professionnalisation du maintien de la paix des Nations unies ou le travail de Sisyphe », Center on International Cooperation, New York University, 20 mars 2016.

29. Adam Day, *To Build Consent in Peace Operations, Turn Mandates Upside Down*, Centre for Policy Research, United Nations University (UNU), New York, 19 janvier 2017.

30. Adam Day, *To Build Consent in Peace Operations, Turn Mandates Upside Down*.

31. Karin Landgren, *Nailing Down the Primacy of Politics in UN Peacekeeping: An Insider Perspective*, *The Global observatory*, 16 août 2018.

- le transfert de la responsabilité principale de l'élaboration du mandat au Secrétariat et aux parties prenantes et acteurs clés du conflit, répond en partie à la critique des pays du Sud à l'égard d'opérations de paix « préparée à huis clos à New York et empiétant sur leur souveraineté <sup>32</sup>».
- Le séquençage, en vue de mandats plus réalistes et adaptés à chaque contexte, est une réponse au « syndrome de l'arbre de Noël », souvent décrié pour désigner la tendance du Conseil à proposer un large éventail d'objectifs, en laissant à la mission le soin d'élaborer avec le gouvernement hôte des critères spécifiques permettant l'atteinte de ces objectifs.
- Certaines suggestions visant à préserver le consentement, préconisent la mobilisation de promesses de projets de développement, de l'assistance humanitaire, ou encore à des investissements comme incitants pour préserver ou restaurer une relation de franche collaboration entre l'État hôte et la mission<sup>33</sup>.

Enfin, en ce qui concerne la réduction du déphasage entre le rôle du Conseil et son engagement avec les représentants des États hôtes, la Déclaration d'engagements communs préconise « d'examiner les options pour un engagement direct plus étroit entre les gouvernements hôtes et le Conseil de sécurité ». Ainsi, outre une discussion plus directe et interactive avec les représentants du gouvernement à New York, il est suggéré que les membres du Conseil puissent mener des missions de visite avant la mise en place d'une opération de paix pour discuter des attentes et engagements initiaux avec le gouvernement et d'autres acteurs concernés. Les cas particuliers des crises comme celles de la RCA et du Mali rappellent cependant le défi d'un dialogue avec une multiplicité d'acteurs locaux aux agendas divergents.

En définitive, les discussions sur le consentement, dans le cadre d'un engagement avec les États hôtes d'une mission, restent trop souvent centrées sur la seule question de l'acceptation de la présence des Casques bleus en échange de soutiens sécuritaire, financier ou autres. Afin de mieux intégrer toutes les garanties d'une sortie de crise, l'attention devrait être davantage portée sur les actions concrètes entreprises par les parties prenantes en faveur d'une consolidation de la paix – notamment sur les avancées dans le domaine politique et celui de la gouvernance –, qui aideront à baliser un départ en douceur de la mission sur la base d'un calendrier prédéfini... Comme le suggère l'adage, en matière de paix comme dans les relations sociales, savoir prendre congé est une vertu : « *Do not overstay your welcome!* »...

\*\*\*

32. Adam Day, *To Build Consent in Peace Operations, Turn Mandates Upside Down*.

33. Au Burundi et en RD Congo, le consentement sous-tendant le passage d'une mission de maintien de la paix à une mission de consolidation (fin du mandat de l'ONUB et mise en place du BINUB en 2005, remplacement de la MONUC par la MONUSCO en novembre 1999) repose sur la promesse de mise en œuvre d'un fonds pour la consolidation de la paix et de projets de stabilisation dans le cadre de la MONUSCO.



# RÔLE DES ORGANISATIONS RÉGIONALES DANS LES PROCESSUS DE TRANSITION ET DE PÉRENNISATION DE LA PAIX

---



Crédit photo : ONU / Stuart Price



Chercheur associé au GRIP et membre de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, le **Dr. Oswald PADONOU** est Enseignant-Chercheur en science politique/rerelations internationales et études de sécurité. Diplômé des Universités françaises Rennes 1 et Paris 1 Panthéon-Sorbonne, de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature du Bénin et de la Faculté de droit et science politique de l'Université d'Abomey-Calavi au Bénin, il est l'auteur de plusieurs publications consacrées à la gouvernance politique et aux problématiques sécuritaires en Afrique.

Au Bénin, il a été Chargé de mission du Médiateur de la République et enseigne depuis quelques années à l'École Nationale des Officiers (ENO) et à l'École Nationale Supérieure des Armées (ENSA). En Côte d'Ivoire, il enseigne à l'Institut Universitaire Jésuite d'Abidjan et au département de science politique de l'Institut Universitaire d'Abidjan (IUA). Avec la Konrad-Adenauer-Stiftung, il est en charge de la mise en œuvre du Programme sur le secteur de la sécurité en Afrique subsaharienne.



## Introduction

Dans le cadre d'une Opération de paix (OP), la transition renvoie au passage d'une phase à une autre dans le règlement d'un conflit. Plus précisément, il s'agit du transfert « *des responsabilités d'une opération de paix conduite par un acteur non onusien vers une opération de maintien de la paix des Nations unies ou entre cette dernière et d'autres acteurs onusiens une fois qu'elle a rempli son mandat*<sup>1</sup> ».

La consolidation et la pérennisation de la paix, quant à elles, comprennent « *des mesures ciblées visant à réduire les risques de reprise d'un conflit et à jeter les bases d'un développement durable, notamment à travers le renforcement des capacités nationales en matière de gestion des conflits à tous les niveaux*<sup>2</sup> ». La pérennisation de la paix est la phase ultime du règlement d'un conflit. Elle constitue l'ensemble des démarches visant à rendre durable la paix retrouvée. Il s'agit d'actions qui contribuent directement à éliminer, ou tout au moins à atténuer, les facteurs qui ont engendré le conflit. Par ricochet, cette phase rassemble les démarches visant à prévenir la résurgence du conflit, en consolidant la paix.

La Charte des Nations unies, dans son chapitre VIII<sup>3</sup> consacré aux accords régionaux, reconnaît sous réserve de compatibilité avec les buts et principes édictés, la possibilité pour les États membres de constituer des organismes régionaux « *destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et à la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional* »<sup>4</sup>. Elle précise « *toutefois, [qu'] aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité* »<sup>5</sup>.

Les Nations unies et les organisations régionales exercent donc une coresponsabilité, mais différenciée, dans la prévention et le règlement des conflits. Leurs actions respectives peuvent emprunter trois modalités : soit une démarche de substitution<sup>6</sup> fondée sur le chapitre VIII de la Charte de l'ONU, soit une démarche d'actions parallèles<sup>7</sup> plus ou moins coordonnées, ou encore prendre la forme d'actions conjointes, dans le cas des opérations hybrides comme la MINUAD (Mission des Nations unies au Darfour) par exemple. C'est-à-dire, une opération placée sous la responsabilité conjointe de l'ONU et de l'Union africaine (UA).

Les situations de transfert des responsabilités entre organisations internationales dans le cycle d'un conflit et d'une OP sont récentes. Il importe d'en saisir les différents cas de figure et surtout d'analyser les conditions d'une prise en charge pertinente des phases de transition par les organisations régionales, particulièrement au regard de l'enjeu de la pérennisation<sup>8</sup> de la paix après le retrait d'une opération des Nations unies.

La réflexion sur le rôle des organisations régionales dans la consolidation et la pérennisation de la paix s'insère également dans la thématique de la réappropriation des problématiques de paix et de sécurité et de la montée en puissance de l'UA et de ses communautés économiques régionales (CER). Elle souligne particulièrement la nécessité de réhabiliter le rôle de ces acteurs de proximité en mettant en exergue leurs atouts mais aussi les difficultés auxquelles ils font face.

Cette note propose une brève analyse des mécanismes de transfert de responsabilités de l'ONU vers une organisation régionale. Elle aborde également les atouts et les écueils, ainsi que les conditions de performance des organisations régionales, notamment africaines, dans cette phase critique et déterminante du cycle de résolution d'un conflit.

1. Opérations de maintien de la paix des Nations unies. Principes et orientations, Département des opérations de maintien la paix / Département de l'appui aux missions, 2008, p. 108.

2. *Idem*, p. 105.

3. Le chapitre VIII de la Charte des Nations unies fournit la base juridique de la participation des organisations régionales au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont le Conseil de sécurité porte cependant la principale responsabilité.

4. Article 52 de la Charte.

5. Article 53 de la Charte.

6. Le Conseil de sécurité des Nations unies donne mandat à l'Organisation régionale pour le suppléer dans le règlement d'un conflit. Ceci est récurrent en Afrique, où l'Union africaine et la CEDEAO ont par exemple mené, à plusieurs reprises, des missions de paix (Côte d'Ivoire, Mali, Centrafrique, etc.) avec des mandats onusiens.

7. Dans les phases de médiation ou de diplomatie préventive par exemple, les différentes organisations recouraient chacune à un Médiateur/Facilitateur, même si cette tendance s'est atténuée ces dernières années au profit de l'adoption de démarches unifiées et d'une meilleure coordination entre intervenants.

8. Voir Oswald Padonou, *Maintien et pérennisation de la paix : quelles conditions et stratégies de sortie des OMP ?*, Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, octobre 2018.



Elle appréhende enfin la question de la paix ou du maintien de la paix comme une phase d'un *continuum*<sup>9</sup> qui se prolonge non seulement par un programme de consolidation de la paix, mais aussi et surtout par la pérennisation effective de la paix dans le pays hôte de la mission, le cas échéant à travers l'action spécifique d'une organisation régionale.

## 1. Le rôle primordial des organisations régionales dans la promotion de la paix

Le débat sur la contribution des organisations régionales à la paix, particulièrement sur leurs rôles en relation avec l'ONU, se mène dans un contexte où la réforme du maintien de la paix des Nations unies insiste sur la nécessité de construire des partenariats dynamiques pour préserver, maintenir et consolider la paix<sup>10</sup>.

En dépit du volontarisme des organisations régionales et des succès relatifs qu'elles ont engrangés dans la prévention et la gestion de certains conflits en Afrique<sup>11</sup>, l'ONU reste la seule organisation en mesure de mobiliser des ressources humaines (compétences civiles et militaires) et financières à la mesure de l'ampleur des crises contemporaines. En même temps, la volonté de l'UA de s'approprier la gestion des crises survenant sur le continent, de même que le désinvestissement relatif des pays occidentaux des OP, ouvrent le champ à un rôle renouvelé pour les organisations régionales africaines dont les États membres sont déjà les principaux contributeurs en troupes et unités de police des opérations des Nations unies déployées en Afrique.

La doctrine Capstone<sup>12</sup>, synthèse des rapports Brahimi<sup>13</sup> et HIPPO<sup>14</sup> (High-Level Independent Panel) qui l'ont précédée comme cadre de référence, revient sur les facteurs clés de succès des OP, ainsi que sur le rôle essentiel des organisations régionales, en soulignant :

*« Le rôle que les acteurs ou les organisations régionales jouent dans un conflit doit être soigneusement examiné par le Secrétariat et le Conseil de sécurité lorsque la mise en train d'une nouvelle opération de maintien de la paix des Nations unies est envisagée. Une stratégie bien élaborée visant à favoriser l'engagement positif des acteurs régionaux est essentielle pour encourager les parties à rester sur la bonne voie et pour empêcher l'élargissement du conflit. Exclure les acteurs régionaux du processus de paix peut avoir un effet plus nuisible que la gestion de leur participation<sup>15</sup> ».*

Concernant le transfert de responsabilités à l'occasion de la phase de transition, le document précise qu'« il appartient, en fin de compte, au Conseil de sécurité de décider si une opération de maintien de la paix des Nations unies peut transférer ses responsabilités à un autre organe des Nations unies ou à une entité externe<sup>16</sup>».

Cependant, dans le passage du maintien de la paix à la stabilisation puis à la consolidation de la paix, le Secrétariat et la Mission ont la responsabilité de s'assurer que la décision du Conseil de sécurité (CSNU) se base sur une évaluation de la situation. En ce sens, il importe que l'État hôte de la Mission et ses forces armées et de sécurité exercent une autorité légitime sur l'ensemble du territoire, que l'État de droit prévale et que les conditions minimales de reprise de l'activité économique soient réunies.

En amont des transitions, les organisations régionales – notamment la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)<sup>17</sup> – disposent depuis près d'un quart de siècle de mécanismes complets de prévention et de gestion des conflits qui ont fait leurs preuves et constituent le sous-bassement du mécanisme continental.

9. Nous utilisons la notion d'OP pour qualifier de manière générique l'ensemble des activités de paix onusiennes (la prévention, le rétablissement, le maintien, la consolidation), et ne mobiliserons la notion d'Opération de maintien de la paix (OMP) que lorsqu'il s'agit d'insister sur cette phase particulière. Il est néanmoins vrai que dans la réalité, les frontières entre la prévention de conflits, le rétablissement de la paix, le maintien de la paix, la consolidation de la paix et l'imposition restent tenues.

10. Déclaration d'engagements communs concernant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, [peacekeeping.un.org](http://peacekeeping.un.org).

11. Voir notamment l'historique des opérations de l'ECOMOG (Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group ou Brigade de surveillance du cessez-le-feu de la CEDEAO au Libéria et en Sierra Leone. Réseau de Recherche sur les Opérations de Paix (ROP).

12. Opérations de maintien de la paix des Nations unies. Principes et orientations, 2008

13. Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies, A/55/305 S/2000/809, 21 août 2000.

14. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur les opérations de paix, 15 juin 2015, A/70/95 S/2015/446, 17 juin 2015

15. Opérations de maintien de la paix de Nations unies : Principes et orientations, Département des opérations de maintien la paix /Département de l'appui aux missions, 2008, p. 50.

16. *Idem*.

17. Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité.

Analysant le système d'alerte précoce (ECOWARN) de cette organisation régionale, Amandine Gnanguênon met en avant son caractère « précurseur » sur le continent et sa décentralisation à l'échelle nationale des États membres pour favoriser le traitement diligent des signaux d'alerte (réaction rapide)<sup>18</sup>.

En dehors de ce cadre de prévention des conflits, qui constitue un atout majeur pour la CEDEAO, les outils de gestion des conflits ont joué un rôle essentiel dans le règlement des conflits au Liberia, en Côte d'Ivoire, au Mali, en Gambie et en Guinée Bissau, des années 1990 à nos jours. Il s'agit notamment de la Force militaire régionale (ECOMOG, l'*Economic Community of West African States Monitoring Group*, devenu ensuite ECOBRIG, la Brigade de la communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest). Ces outils s'inscrivent dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et sécurité – APSA<sup>19</sup>). Ces interventions ont pour la plupart précédé une mission des Nations unies, dans des contextes très différents avec des niveaux de stabilisation variés.

Bien que le CSNU dispose de sa libre appréciation de l'opportunité et des conditions de mise en œuvre de ces transitions, il importe néanmoins d'envisager de documenter les cas éprouvés en élaborant des critères consensuels de passage d'une phase du règlement du conflit à une autre et/ou d'une organisation responsable à une autre.

## 2. Analyse des mécanismes de transfert de responsabilités entre les Nations unies et les Organisations régionales

Les pays francophones et le continent africain, qui nous intéressent ici tout particulièrement, doivent aujourd'hui composer avec un contexte mondial caractérisé à la fois par des tendances à la globalisation et à la régionalisation des processus économiques et politiques, mais aussi au repli nationaliste qui suscite des questionnements sur l'avenir du multilatéralisme<sup>20</sup>.

Or, au regard des menaces multiformes qui pèsent sur la sécurité des États, les réponses doivent se construire et se déployer harmonieusement sur toutes les échelles : nationale, régionale et internationale. Par conséquent, les partenariats multilatéraux de sécurité par lesquels la coopération entre les différentes institutions internationales en charge du maintien de la paix et de la sécurité internationale prend corps constituent un enjeu important. Les dynamiques qui les structurent déterminent l'état d'(in)stabilité du monde.

La coopération entre les organisations internationales dans le domaine des opérations de paix prend plusieurs formes : en général et en raison du principe de subsidiarité<sup>21</sup>, les organisations régionales (notamment africaines) s'investissent davantage dans les phases de prévention et de règlement politique des conflits, mais également dans le déploiement d'opérations multidimensionnelles, avant de passer bien souvent le relais à l'ONU en raison de leur incapacité à financer sur la durée ces opérations coûteuses.

Ainsi, le CSNU a créé la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) par sa Résolution 2100 du CSNU du 25 avril 2013, en organisant le transfert de l'autorité de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), préalablement déployée, vers la MINUSMA. La Force de cette mission, constituée dès le 1<sup>er</sup> juillet 2013, est essentiellement composée des contingents fournis par les États membres de la CEDEAO, auxquels s'ajoute le Tchad<sup>22</sup>.

Ce même cas de figure a été observé lors du passage de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) et la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), en République centrafricaine, en septembre 2014<sup>23</sup>.

18. Amandine GNANGUÊNON, Afrique de l'Ouest : faire de la prévention des conflits la règle et non l'exception, publication de l'Observatoire Boutros-Ghali, septembre 2018.

19. L'architecture africaine de paix et de sécurité (African Peace and Security Architecture, APSA) est un cadre normatif dont l'Union africaine s'est dotée, lui permettant, en principe, d'intervenir dans les zones de conflit et d'envisager des actions diplomatiques voire militaires, lorsque les circonstances l'exigent. Elle est chapeautée par un organisme calqué sur le Conseil de sécurité de l'ONU, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine. Le Protocole relatif à sa création lui confère de larges pouvoirs en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits. Voir Michel Luntumbue, « APSA : contours et défis d'une Afrique de la défense ». Note d'Analyse du GRIP, 15 janvier 2014, Bruxelles.

20. Voir Jean-Marie GUEHENNO, *La crise du multilatéralisme*, Revue Esprit, p. 49-57, août-septembre 2014.

21. La responsabilité de l'action revient à l'acteur le plus proche, en raison d'un potentiel gain d'efficacité.

22. RES/2100 (2013)

23. RES/2149 (2014)

Quelques années auparavant, ce même mécanisme avait permis aux 1 300 soldats de la Mission déployée par la CEDEAO en Côte d'Ivoire (MICECI) pour contenir la crise politico-militaire de troquer leurs bérets verts contre des casques bleus, en raison des prescriptions de la Résolution 1528 du CSNU 27 février 2004 créant l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI).

Cependant, à la fin de l'ONUCI en 2017, aucun mécanisme formel de transfert de responsabilités des Nations unies à la CEDEAO ou à l'UA n'avait été prévu ni mis en œuvre pour accompagner la consolidation et la pérennisation de la paix ; sans doute parce que le Gouvernement ivoirien et la Communauté internationale ne l'ont pas jugé opportun ou même nécessaire<sup>24</sup>.

Au Libéria, les deux situations avaient été observées avec, dans un premier temps, la Mission d'observation des Nations unies au Libéria (MONUL), créée par la Résolution 866 du CSNU du 22 septembre 1993 après les Accords de paix de Cotonou sous l'égide de la CEDEAO et à la suite du déploiement des troupes d'ECOMOG. Par la suite, la MONUL s'est retirée en septembre 1997 pour faire place au Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix au Libéria (BANUL), de novembre 1997 à septembre 2003. Cette phase de consolidation de la paix menée par les Nations unies avec le désengagement des troupes de la CEDEAO jusqu'en octobre 1999 n'a cependant pu prospérer. La guerre a en effet repris au Libéria et le CSNU a dû adopter la Résolution 1509 du CSNU du 19 septembre 2003 créant la Mission des Nations unies au Libéria (MINUL) et lui accorder un mandat qui sera renouvelé jusqu'au 26 mars 2018, date à laquelle elle a achevé sa mission.

En somme, les missions plus importantes déployées par les organisations régionales africaines ont dans la plupart des cas été prises en charge par la suite par les Nations unies. Elles peuvent aussi avoir pris la forme de missions hybrides (MINUAD) ou avoir été financées en grande partie par des partenaires extérieurs (Mission de l'Union africaine en Somalie, AMISOM)<sup>25</sup>. Ceci, sans que des processus de transition vers une OP onusienne ne soient envisagés/étudiés (ou sans que les organisations régionales africaines n'aient été réellement en capacité de le faire).

Ce dernier cas de figure a déjà été observé en Europe avec la mission européenne EULEX, qui a pris le relais en 2008 de la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK), établie par la Résolution 1244 du CSNU du 10 juin 1999. Une dizaine d'années plus tard, cette Mission européenne est toujours en cours et la paix toujours aussi fragile. Le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour le Kosovo « *fait état aujourd'hui d'une situation «fragile», marquée par l'impasse du dialogue [entre les parties]* »<sup>26</sup>.

C'est dire que la seule démarche de prise en charge opérationnelle et d'accompagnement politique de la transition d'une OP onusienne vers une phase de stabilisation durable par une organisation régionale ne suffit pas à assurer une paix pérenne. Il faut donc travailler à renforcer à la fois l'efficacité des OP, l'appropriation nationale du pays-hôte ainsi que les capacités des organisations régionales.

### **Des partenariats multilatéraux**

Avant d'explorer les conditions de performance de ces organisations dans la conduite des transitions post-OP, il convient, dans l'analyse des partenariats multilatéraux de sécurité, d'évoquer les expériences et les progrès réalisés dans l'action bilatérale et trilatérale des Nations unies avec l'UA et l'Union européenne (UE).

En 2003, l'Union européenne a déployé en Ituri (Est de République démocratique du Congo – RDC), à la demande des Nations unies, l'opération Artemis dans le cadre de sa Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), en soutien à la MONUC. Elle avait pour objectif de rétablir la paix et empêcher une catastrophe humanitaire d'ampleur dans une région en proie à de violents combats entre groupes armés.

Cette toute première opération concluante de l'UE hors du territoire de ses États membres et de son voisinage<sup>27</sup> est importante car elle permet, pour les Nations unies, de jauger la faisabilité et l'efficacité d'une mission ponctuelle menée par une organisation régionale en appui à une OP déployée dans un pays non membre de l'organisation régionale intervenante.

24. L'Administration ivoirienne avait estimé qu'une telle option serait nuisible à l'image du pays dans son élan de reconquête des investissements, d'autant que la stratégie de pérennisation de la paix était basée sur la relance économique.

25. Voir Fernand AMOUSSOU, Aïcha PEMBOURA, *L'Union africaine face aux défis de la paix et de la sécurité Préparer un avenir stable*, Fondation Konrad Adenauer, Abidjan, 2018.

26. Conseil de sécurité: les relations entre Pristina et Belgrade toujours sous haute tension, affirme le Représentant spécial pour le Kosovo, CS/13833, 10 juin 2019.

27. L'opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ? Niagalé Bagayoko-Penone, dans *Afrique contemporaine* 2004/1 (n° 209), pages 101 à 116.

Cette expérience d'appui opérationnel de l'UE à la MONUC a d'ailleurs été renouvelée dans le cadre de la tenue des élections congolaises de 2006, lorsque l'opération EUFOR RD Congo a été déployée pour contribuer à instaurer un environnement sécuritaire propice à la tenue d'élections pacifiques.

Cependant, même si un modèle de coopération a connu un succès opérationnel dans les phases de rétablissement et de maintien de la paix dans un conflit, il peut ne pas produire le même effet positif dans la phase de transition et de consolidation de la paix ; rien n'empêche toutefois de prendre en compte l'ensemble des configurations qu'offre la coopération multilatérale de sécurité.

C'est dans cette perspective qu'il faut donc situer la signature le 19 avril 2017, entre le Secrétaire général de l'ONU et le Président de la Commission de l'UA, du Cadre commun ONU-UA pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité<sup>28</sup>, qui traduit l'expression de l'engagement stratégique de ces deux organisations à faire face aux menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité sur le continent africain. Au niveau de l'UA, ce cadre de partenariat multilatéral succède donc à celui élaboré avec l'UE, mis en œuvre depuis plusieurs années et qui a quelque peu fait ses preuves, même s'il mérite d'être renforcé notamment à travers l'autonomisation progressive de l'UA dans le financement de ses opérations.

De plus, les réunions trilatérales ONU-UA-UE, dont la troisième s'est tenue en septembre 2018 à New York<sup>29</sup>, offrent l'opportunité d'amorcer un dialogue sur la question de la prise en charge des transitions. Bien que les hauts responsables de ces trois organisations aient à l'occasion « réaffirmé leur engagement en faveur de la promotion d'un système multilatéral efficace... » et, sur l'enjeu fondamental des OP, « réaffirmé leur détermination à renforcer la collaboration, la coordination et la planification de leurs opérations et missions respectives, tout en reconnaissant la nécessité d'une claire délimitation des rôles et d'une meilleure complémentarité de leurs efforts », ils n'ont pas (encore) défini un cadre de coopération concernant spécifiquement la gestion des transitions et du processus de pérennisation de la paix dans les pays touchés par un conflit.

### 3. Les avantages et les écueils de l'appropriation régionale des processus de transition, de consolidation et de pérennisation de la paix

La pérennisation de la paix à travers notamment les programmes de consolidation de la paix consiste, d'un point de vue fonctionnel, en une série de tâches de contribution au rétablissement des institutions et des infrastructures, mais aussi de suivi des facteurs potentiellement générateurs de conflit. Le lexique du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (ROP) précise :

« Introduit en 1992 par l'Agenda pour la paix, rédigé par le Secrétaire général des Nations unies de l'époque, Boutros Boutros-Ghali, le concept de « consolidation de la paix » se réfère à l'ensemble des activités entreprises à la suite d'un conflit violent dans l'objectif d'instaurer une paix durable et d'ainsi éviter une reprise des hostilités. La consolidation de la paix survient donc consécutivement à d'autres types d'opérations de paix (de rétablissement, de maintien et d'imposition de la paix), lorsque la sécurité a été rétablie. Ces missions se distinguent des autres types d'opérations de paix par leur caractère intrusif : elles s'immiscent dans l'exercice de la souveraineté des États car elles entreprennent d'ambitieux programmes de réformes visant à éliminer les « sources structurelles de violence ». Ne se contentant plus de faire taire les armes, elles cherchent à réaliser une « paix positive », comme il avait été proposé par John Galtung dans les années 1960 »<sup>30</sup>.

Mais pourquoi donc consolider la paix ? Comme le souligne le chercheur Richard Garon : « il y a plusieurs siècles, un chef militaire, un roi ou un État ne se préoccupait guère d'instaurer la paix, il l'imposait. Avec la complexité croissante des conflits, la multiplication des aspects de la sécurité, ainsi que le développement enchevêtré des sociétés, il est devenu de plus en plus difficile d'imposer ou d'établir la paix »<sup>31</sup>.

28. Cadre commun ONU-UA: pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité.

29. Communiqué de presse conjoint - 3e réunion trilatérale UA-UE-ONU

30. Lexique des Opérations de paix, ROP, Université de Montréal.

31. Richard Garon, *La consolidation de la paix : lorsque la théorie rattrape les pratiques ambitieuses*, Études internationales, vol. 36, numéro 2, 2 juin 2005, p. 157-286.

Il en découle la nécessité d'appréhender cette phase comme une étape qui comporte elle-même une succession d'actes visant à consolider la réconciliation et le vivre-ensemble ainsi qu'à faciliter, chez les ex-parties belligérantes, la prise de conscience que le conflit qui les a opposées a été surmonté et transformé en opportunité de se redécouvrir et de progresser ensemble.

Dans l'espace régional où la proximité culturelle permet de s'appuyer sur un socle définissant une perception partagée de la paix – en raison de la relativité de cette notion –, les organisations d'intégration et de coopération régionale peuvent disposer d'un atout supplémentaire allant au-delà des logiques bureaucratiques pour prendre les devants dans les processus de transition.

De plus, la mutualisation des capacités nationales doit, au niveau de chaque région, se fonder sur deux aspects au moins. Premièrement, s'appuyer sur les leçons apprises par les pays ayant connu une crise et ayant accueilli une OP, qui peuvent à ce titre partager leurs expériences afin qu'elles servent à eux-mêmes comme aux autres. Deuxièmement, viser l'identification de modèles de stabilité dans la région et la promotion du *leadership* de ces États relativement stables afin que les bénéfices de la paix soient perçus par toutes les parties prenantes, surtout s'ils se déclinent en termes de qualité de vie des citoyens, de transparence de l'action publique, etc. Car la paix, c'est aussi et avant tout le développement équilibré<sup>32</sup>. Par conséquent, toutes les politiques publiques menées par les organisations régionales, en servant le bien-être des citoyens, servent la paix.

Les conflits intra ou interétatiques dans une région peuvent aussi constituer d'excellents catalyseurs pour l'accélération de l'intégration régionale, comme on a pu l'observer en Europe après la Deuxième guerre mondiale<sup>33</sup>. Les transitions post-opérations de paix offrent donc l'opportunité aux organisations régionales d'intégrer davantage les États à travers d'élaboration et la mise en œuvre commune de politiques publiques impactant positivement la vie des citoyens de la communauté et en « tirant vers le haut » les États « fragiles » ou « à risque », par le mécanisme des critères de convergence susceptibles de créer un cercle vertueux dans l'espace régional et d'éliminer, ou tout au moins de réduire, les facteurs de conflit.

À l'opposé de ces avantages réels et potentiels, l'action des organisations régionales peut être fortement handicapée par la difficulté de construire un consensus entre les différentes parties prenantes sur l'appréhension des causes du conflit et donc également sur les solutions à privilégier. Dans le cas du Mali par exemple, le conflit peut être lu selon le registre de la crise identitaire – et du nationalisme communautaire –, de la crise de gouvernance ou encore celui de la menace extérieure portée par les groupes djihadistes radicaux.

Les ressources limitées des organisations régionales africaines, au regard des multiples dimensions des crises, constituent également un goulot d'étranglement auquel il faut ajouter les jeux de puissance des États-pivots régionaux<sup>34</sup>, dont dépend généralement la solution régionale.

Les conditions de performance des organisations régionales dans la conduite des processus de transition et de pérennisation de la paix

En 2004, au moment où le CSNU prorogeait le mandat de la MINUCI<sup>35</sup>, il « se félicitait des mesures efficaces prises par la Mission de la CEDEAO en Côte d'Ivoire (MICECI), en particulier afin de stabiliser le pays, et de l'engagement de l'Union africaine à appuyer le processus de réconciliation nationale en Côte d'Ivoire ».

C'est dire qu'une répartition efficace des rôles avait permis de négocier la transition et mis en exergue le rôle important que les organisations régionales peuvent jouer dans la conduite des médiations entre parties belligérantes, dans l'application des accords politiques de paix, dans la mise en œuvre des sanctions et même dans les actions coercitives d'imposition de la paix.

Cependant, l'action des organisations régionales, notamment africaines, dans la préservation, le maintien, le rétablissement et même potentiellement la consolidation de la paix, se heurte clairement à une autre difficulté majeure : celle du nombre toujours plus élevé de ces organisations ayant un mandat effectif ou s'intéressant aux problématiques sécuritaires.

32. Le Pape Paul VI disait que : « combattre la misère et lutter contre l'injustice, c'est travailler à la construction de la paix », voir <https://www.la-croix.com/Journal/Le-developpement-nouveau-paix-2017-03-10-1100831064>

33. Avec la création de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), de la Communauté économique européenne (CEE), puis de l'Union européenne (UE).

34. Dans la crise ivoirienne (2002-2011), les jeux de pouvoir entre le Nigeria (leader au sein de la CEDEAO) et l'Afrique du Sud (l'un des leaders au sein de l'UA) pour contrebalancer l'influence de la France (membre permanent du Conseil de sécurité) sont assez révélateurs des possibilités d'instrumentalisation des organisations régionales.

35. Côte d'Ivoire : le Conseil proroge le mandat de la MINUCI jusqu'au 27 février et envisage le déploiement d'une opération de maintien de la paix, Communiqués de presse, CS/2625, 4 février 2004.

L'APSA avait elle-même reconnu huit organisations régionales, mais cinq régions<sup>36</sup>, actant de fait sa difficulté à fixer chaque État membre dans une seule organisation. Elle acceptait donc les appartenances multiples qui introduisent un biais politique considérable et des possibilités d'instrumentalisation de ces organisations par les États membres, en fonction de leurs intérêts géostratégiques dans le développement de la conflictualité.

La tendance fâcheuse à la multiplicité des organisations régionales s'est accrue non seulement par l'élargissement du périmètre de compétence des organisations existantes (UEMOA, CBLT par exemple<sup>37</sup>), mais aussi par la création de cadres *ad hoc*, ou relativement durables, tels que la Conférence internationale pour la région des Grands-Lacs (CIRGL)<sup>38</sup> ou le G5 Sahel, dont l'efficacité reste encore à évaluer.

Cette démultiplication, qui privilégie le perpétuel recommencement, ne permet pas de capitaliser les expériences accumulées par les organisations les plus représentatives et les plus légitimes telles que la CEDEAO. Cela signifierait d'emblée que toutes les organisations régionales ayant ou non un mandat dans les domaines de la paix et de la sécurité n'ont pas vocation à mettre en œuvre un programme de transition post-OP. En effet, les facteurs d'éparpillement des efforts et de mise en concurrence tacite des initiatives multiples, qui entravent déjà l'efficacité de leurs actions dans la prévention et le règlement des conflits, ne pourront que produire le même effet. Pire encore, ils risqueraient de saper tous les efforts consentis pour en arriver à la stabilisation permettant d'envisager des mesures de pérennisation de la paix.

Le capital symbolique (légitimité) mais également l'expérience opérationnelle accumulés sont donc absolument indispensables à cette phase. En effet, il est difficilement concevable pour une organisation régionale de prétendre à conduire la transition d'une OP quand elle a été complètement absente des étapes antérieures. C'est pourquoi l'analyse des conditions de performance de ces organisations dans la conduite des processus de transition et de pérennisation de la paix se fera à travers d'une part, la capitalisation des expériences régionales y afférant, et d'autre part, à travers le renforcement de la coopération interétatique favorisant, par exemple dans un cadre régional, la préparation et le déploiement conjoint ou alternatif de contingents.

Au-delà de ces conditions matérielles et immatérielles, gages de performance des organisations régionales, le défaut de cohérence politique des États membres dans leurs prises de position au sein des différentes organisations internationales et régionales peut aussi représenter un autre écueil important.

À titre illustratif, le transfert de responsabilités de l'UA vers les Nations unies dans le cadre du passage de la MISMA à la MINUSMA au Mali, en 2013, fait aujourd'hui l'objet de critiques majeures de la part d'acteurs africains. Ces derniers estiment que ce changement, imputé à l'« empressément » des membres du CSNU pour avoir une « mainmise » sur l'agenda sahélien, a occasionné l'affaiblissement des capacités d'intervention de leurs contingents désormais soumis aux règles d'une opération de maintien de la paix, alors qu'il n'y a pas vraiment de paix à maintenir<sup>39</sup>.

Avec le recul et au regard du bilan contrasté de la MINUSMA, l'UA aurait préféré que sa mission d'imposition de la paix se prolonge au Mali jusqu'à l'obtention d'une situation plus stable, et que la mission onusienne de maintien de la paix ne prenne le relais que pour maintenir et consolider la paix avec l'appui des acteurs régionaux<sup>40</sup>. Cette position n'a toutefois pas été celle défendue par les États membres de l'Organisation : les pays du champ comme les pays africains membres du CSNU avaient souhaité un déploiement rapide d'une mission onusienne au Mali afin de garantir la pérennité du financement des opérations.

36. L'Union du Maghreb arabe (UMA), la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) et la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) sont les huit CER reconnus par l'UA alors que l'APSA se fonde sur cinq brigades régionales (ECOBRIIG à l'Ouest, SADCBRIG au Sud, EASBRIG à l'Est, NARC au Nord, ECCASBRIG au Centre) et une base logistique à Yaoundé (Cameroun). [Commentaire : pour les deux notes de bas de page suivante, problème d'espacement par rapport aux précédentes].

37. L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) est une organisation ouest-africaine, dont la mission est la réalisation de l'intégration économique des États membres. Elle est composée de huit États membres dont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. La Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) quant à elle, est une structure de concertation entre les États riverains des eaux du bassin du Tchad (le Cameroun, la République centrafricaine, le Niger, le Nigeria, le Tchad) en vue de régler pacifiquement les problèmes et différends affectant cette zone.

38. Voir LAGRANGE Marc-André, *Les mécanismes de paix régionaux dans les Grands Lacs : des outils incapables de promouvoir la démocratie ?* Revue Tiers Monde 2016/4 (N° 228), pages 143 à 161. L'auteur y évoque la paralysie des outils régionaux mis en place à la suite de l'Accord-cadre d'Addis-Abeba pour la paix, la sécurité et la coopération.

39. Entretiens entre l'auteur et d'anciens et actuels fonctionnaires du Département paix et sécurité de l'UA.

40. *Idem*.

D'ailleurs, dans sa lettre datée du 2 janvier 2015 adressée au Président du CSNU, le Secrétaire général Ban Ki Moon, précisant les leçons à tirer des passages de la MISMA à la MINUSMA et de la MISCA à la MINUSCA, affirme que : « *les transitions entre les opérations de paix de l'Union africaine et les opérations de maintien de la paix des Nations unies au Mali et en République centrafricaine se sont déroulées dans le contexte d'un partenariat accru sur les plans à la fois stratégique et opérationnel* »<sup>41</sup>.

Par ailleurs, bien que les circonstances de la coopération de l'ONU avec l'UA n'aient pas été exactement les mêmes au Mali qu'en République centrafricaine, il est ressorti un certain nombre d'enseignements communs, parmi lesquels la nécessité de préciser les délais et les conditions des transitions, afin d'en accroître encore la prévisibilité et de faciliter la coordination.

D'autre part, si la légitimité d'une organisation régionale est fondamentale pour créditer son *leadership* dans la conduite d'une transition post-OP, cette légitimité se construit, non pas au seuil de la période de transition, mais bien en amont, par exemple lors de la phase du maintien de la paix.

Enfin, au regard des difficultés que rencontrent certains États africains, surtout francophones, pour répondre aux exigences des Nations unies en termes d'équipements et de formation des contingents, et vu le cap ambitieux fixé par la Déclaration d'engagements communs pour le maintien de la paix qui prône davantage de performance, les organisations régionales peuvent inciter et coordonner les processus de préparation et de déploiement des contingents des États membres de façon à faire prévaloir une logique de complémentarité entre les États.

Plus concrètement, il s'agira par exemple pour la CEDEAO d'accompagner les néo-contributeurs tels que la Côte d'Ivoire en leur faisant bénéficier des retours d'expériences des pays comme le Sénégal et le Ghana. Les États de la région peuvent également s'associer pour mutualiser leurs efforts dans la constitution d'un contingent composé d'unités provenant de deux pays. *A contrario*, la Côte d'Ivoire peut, au regard de son expérience de transition post-ONU encourageante, partager ses expériences dans le cadre régional avec la Guinée-Bissau, autre pays en plein processus de sortie de crise. Elle pourrait également être en mesure de le faire avec le Mali, espérons-le d'ici quelques années.

L'organisation régionale peut également inciter certains de ses États membres à privilégier l'alternance dans les relèves des contingents de façon à partager l'effort de paix et à imprégner leurs soldats dans un environnement d'hostilités, afin de les édifier sur leurs responsabilités dans la préservation de la paix dans leurs pays et de leur faire acquérir, par les exigences onusiennes, un surcroît de professionnalisme.

Tout ce capital mobilisable servira donc dans la conduite des transitions dans un élan de solidarité régionale et, par ricochet, à la préservation de la paix là où un conflit menace de fragiliser les institutions et de disloquer les rapports humains et sociaux.

## Conclusion

Les processus de transition et de pérennisation de la paix revêtent une grande importance car tous les efforts consentis pour restaurer la paix peuvent être anéantis par la résurgence du conflit, si cette phase de consolidation de la paix et de retour effectif à la « normalité » est escamotée ou bâclée.

Le maintien de la paix, avec l'action combinée de ses composantes militaire, policière et civile, demeure une étape du continuum de la résolution des crises et conflits, dont l'importance ne doit pas occulter celle de la consolidation et de la pérennisation de la paix.

Les Nations unies, dans la continuité de leurs actions en faveur d'un retour effectif à la paix, consacrent des ressources croissantes à la consolidation de la paix ; les organisations régionales peuvent s'y investir avec une plus-value certaine, fondée sur leur proximité culturelle et la perception partagée de la paix durable avec leurs États membres en transition post-conflit.

Toutefois, l'action de ces organisations gagnerait davantage en efficacité et en impact en limitant les logiques bureaucratiques de consommation de crédits et de rendements déclinés en rapports, et en s'appuyant sur les sociétés civiles locales, ainsi que les services de l'État dans une démarche de *learning by doing* (pédagogie par l'action) et non de substitution.

41. Conseil de sécurité des Nations unies, Lettre datée du 2 janvier 2015, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2015/3, 5 janvier 2015.

De plus, le renforcement du Système africain de sécurité collective<sup>42</sup>, décliné à travers l'APSA, devra garantir à l'avenir non seulement l'autonomisation de l'UA et des CER africaines dans les opérations de maintien et de consolidation de la paix sur le continent, mais également sa juste complémentarité avec les initiatives des Nations unies.

Plus fondamentalement, la réalisation de la vision 2063 de l'UA, qui a en ligne de mire « *une Afrique intégrée, prospère et pacifique* [...] », passera sans doute par une meilleure gouvernance politique et économique des États, facteur éminent de la prévention des conflits.

\*\*\*

---

42. . LUNTUMBUE Michel et PADONOU Oswald, APSA : contours et défis d'une Afrique de la défense, Note d'Analyse du GRIP, 15 janvier 2014, Bruxelles.





# LES OPÉRATIONS DE PAIX DU MAROC : UN AXE MAJEUR DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DU PAYS

---



Crédit photo : ONU / Catianne Tijerina



**Axel Augé** est sociologue au Crec Saint-Cyr et au Liris (EA 7481). Il enseigne la sociologie militaire et politique aux Écoles de Saint-Cyr Coëtquidan. Ses recherches portent sur les cultures et l'action militaire et le maintien de la paix en Afrique subsaharienne. Il est chercheur associé au Groupe de recherche et d'information sur la paix (GRIP) et membre de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Il est l'auteur de plusieurs publications sur les opérations de paix et l'action militaire.



## Introduction

Le Royaume du Maroc est un acteur essentiel des opérations de paix de l'Organisation des Nations unies. Depuis son adhésion à l'ONU en 1956<sup>1</sup>, le Royaume chérifien s'est sans cesse engagé pour la stabilité des territoires en conflit auprès des Nations unies.

Les Forces armées royales (FAR) ont mené plusieurs missions dans le monde, en Europe, en Afrique, au Moyen-Orient et à Haïti, pour consolider la paix et protéger les populations. Ces opérations ont développé, auprès des professionnels civils et militaires marocains engagés dans la mise en œuvre des opérations de paix (OP), une culture du système des Nations unies. Les diplomates (au siège de l'ONU à New York), les fonctionnaires des ministères impliqués dans la définition du format de contribution (la Défense nationale, les Affaires étrangères) et les experts (conseillers militaires et officiers d'état-major) possèdent une bonne connaissance des procédures onusiennes relatives à la génération de force et aux règles administratives, financières et techniques pour correspondre aux standards opérationnels établis par les Nations unies.

À l'instar des autres contributeurs, le Maroc mobilise son expérience dans les OP comme levier de rayonnement sur la scène internationale. Le statut d'acteur de la sécurité reste un enjeu pour Rabat qui estime qu'une bonne image internationale et la confiance des partenaires augmentent son influence et ses marges de manœuvres sur les grands enjeux diplomatiques touchant à ses intérêts. L'expérience historique du Royaume dans le maintien de la paix renforce aussi ses savoir-faire. Si bien que sa trajectoire comme contributeur lui permet de promouvoir des pratiques vertueuses susceptibles d'ériger le pays en modèle et d'inspirer d'autres partenaires moins familiers avec le système de l'ONU, notamment dans les domaines du genre, de la protection des civils, de l'amélioration du dialogue triangulaire ou de l'attractivité des écoles militaires de formation marocaines. Ces pratiques touchent à l'existence d'une vision politique et doctrinale intégrant les OP comme axe de la politique extérieure ou de sécurité reposant sur un ensemble d'institutions dédiées qui permettent l'appropriation culturelle des exigences des Nations unies en matière de maintien de la paix.

Pour Rabat, les OP tiennent lieu de rente diplomatique et de soft power<sup>2</sup>, bénéfique pour le prestige du pays. Si depuis 1976, le Maroc peine à imposer ses vues sur la question de la reconnaissance de la République arabe sahraouie démocratique (RASD) dans le Sahara occidental<sup>3</sup>, soutenue par l'Algérie, c'est aussi parce que, en dépit de ses engagements militaires, le pays a pratiqué un repli diplomatique<sup>4</sup> qui a gêné le règlement d'un certain nombre de conflits où ses intérêts furent en cause.

Aussi, la participation des pays africains est-elle souvent abordée sous l'angle exclusif des motivations économiques<sup>5</sup> ou stratégiques<sup>6</sup>, présentant les contributeurs comme des acteurs principalement intéressés par les bénéfices matériels sous la forme de remboursement ou de renforcement capacitaire. Or, l'activisme international de Rabat dans le domaine du maintien de la paix indique un autre enjeu : accroître son influence, bâtir une doctrine intégrant les opérations de maintien de la paix et préserver ses intérêts sur la scène internationale.

Cette note entend donner des clés pour comprendre le parcours du Maroc comme contributeur de troupes aux OP. Elle expose sa trajectoire en mettant en valeur les bonnes pratiques et l'appropriation des procédures techniques des acteurs marocains en faveur de la génération de force.

- 
1. Le Maroc devient indépendant le 2 mars 1956 après la fin du régime de protectorat français.
  2. Dans le domaine des relations internationales, le Soft Power désigne la puissance d'influence d'un État sur un autre État.
  3. Ce territoire accueille depuis 1991 sur son sol la mission des Nations unies pour le Sahara occidental (MINURSO).
  4. En 1984, le Maroc quitte l'Organisation de l'unité africaine (OUA) qui reconnaît la République arabe sahraouie démocratique (RASD) comprenant le Sahara occidental, une zone que le Maroc revendique comme partie intégrante de son territoire. En 2017, le Royaume du Maroc réintègre l'Union africaine et adhère à la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).
  5. Voir Michel Luntumbue, « Contribuer à la génération de force des OMP de demain ? Fractures capacitaires et défis des pays contributeurs », Note de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, 2017, 15 p.
  6. Éric W. Fofack, « 1992-2012, vingt ans de maintien de la paix en Afrique : quel bilan ? », Note d'Analyse du GRIP, 2012, 14 p.

# 1. Brève histoire du Maroc au service du maintien de la paix : une contribution ancienne

Le Maroc possède une expérience significative des OP sur plusieurs zones de conflit en Afrique, en Europe ou ailleurs. Le Royaume est à la 12<sup>e</sup> place des fournisseurs de troupes aux missions des Nations unies. Il occupe le 2<sup>e</sup> rang dans le monde arabe et le 6<sup>e</sup> en Afrique<sup>7</sup>. Contributeur historique, le pays consacrerait aux OP environ 15 % des effectifs de la Force armée royale, estimés à 195 800 hommes. 2 120 militaires et experts<sup>8</sup> marocains étaient engagés en 2019 dans trois missions des Nations unies : la MONUSCO en République démocratique du Congo (RDC), la MINUSCA en République centrafricaine (RCA) et la MINUSS au Soudan du Sud.

## Contingent du Maroc par mission et type de personnel

MONUSCO	1 361
MINUSCA	750
UNMISS	2

MONUSCO : 7 officiers d'état-major, 1 361 militaires

MINUSCA : 11 officiers d'état-major, 750 militaires

MINUSS : 2 experts

(source : DPO, 31 septembre 2019)

## Des forces royales pour servir la paix internationale

La participation du Maroc aux opérations de paix est ancienne. Rabat a toujours répondu favorablement « *aux appels de la communauté internationale pour soutenir les efforts de paix* »<sup>9</sup>. Depuis plus d'un demi-siècle, 11 hôpitaux chirurgicaux de campagne ont été déployés pour assurer près de 530 000 prestations médicales en faveur des populations meurtries alors que plus de 63 000 Casques bleus marocains<sup>10</sup> ont contribué aux opérations onusiennes. Les premiers furent déployés en juillet 1960 au Congo dans le cadre de l'« *Organisation des Nations unies au Congo* »<sup>11</sup> (ONUC), pays alors déstabilisé par une transition chaotique vers l'indépendance. En 1989, le Maroc déploie en Angola 15 soldats et 11 policiers pour coordonner les actions sur le terrain de la Mission de vérification des Nations unies (UNAVEM I).

De 1992 à 1994, les FAR engagent 1 430 militaires, policiers et observateurs au sein de l'Opération des Nations unies en Somalie (ONUSOM I). Ces soldats sont chargés de veiller au cessez-le-feu, sécuriser l'acheminement de l'aide et protéger les employés de l'ONU. Les soldats marocains ont également été mobilisés dans la deuxième opération en Somalie (ONUSOM II), en 1994. En Afrique de l'Ouest, le pays déployait en Côte d'Ivoire 734 militaires en 2004, au plus fort de la crise postélectorale dans le cadre de l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI).

En République démocratique du Congo (RDC), dès 1999, le Royaume participe à la mission des Nations unies au Congo (MONUC), avec 750 militaires, 4 officiers d'état-major et 4 policiers chargés de veiller, en premier lieu, au respect du cessez-le-feu entre les belligérants. La protection des civils représente l'autre dimension des tâches confiées aux Marocains dans ce pays : un hôpital médical de campagne dont les prestations sont assurées par 51 militaires experts est déployé aux côtés des troupes. La résolution 1925 du Conseil de sécurité remplace la MONUC par la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). 835 soldats et 3 experts marocains sont impliqués. En juillet 2019, les troupes du Royaume sont présentes en RDC pour surveiller la paix.

En 2019, le Royaume s'est aussi engagé en République centrafricaine (RCA) dans la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation de la Centrafrique (MINUSCA). 749 militaires et 11 experts veillent à la paix dans ce petit pays d'Afrique centrale ravagé par des tensions politiques et communautaires.

7. Source : [www.peacekeeping.un.org](http://www.peacekeeping.un.org). Consulté en juillet 2019

8. Source : [www.peacekeeping.un.org](http://www.peacekeeping.un.org). Consulté en juillet 2019.

9. Source : [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)

10. C'est en Afrique subsaharienne que les troupes du Royaume sont les plus actives pour soutenir la paix.

11. En 1960, la République du Congo est divisée et en proie à des tensions politiques et militaires opposant les partisans de Moïse Tschombé et Patrice Lumumba. L'Organisation des Nations unies au Congo deviendra, après 1963, l'Opération des Nations unies au Congo (1963).

Les contingents marocains ont participé à d'autres missions de paix dans le monde. À Haïti, en 2004, le Maroc a contribué à restaurer la sécurité et la stabilité politique à travers la mission des Nations unies pour la stabilisation d'Haïti (MINUSTAH).

### Une contribution diversifiée

Plusieurs déploiements de troupes ont engagé le pays dans la résolution des conflits sur le sol européen. Le Maroc a participé aux opérations militaires dans le cadre de sa coopération avec l'OTAN : la Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine (SFOR) en 1995 et la Force de paix au Kosovo (KFOR) en 1999. Les troupes marocaines avaient pour mission d'imposer aux belligérants les accords de Dayton. 2 200 personnels militaires, policiers et médecins ont apporté une assistance humanitaire et maintenu la paix. En 2004, le Maroc obtient le statut « *d'allié majeur hors-OTAN* » lui permettant d'intervenir aux côtés de ses alliés européens et américains dans le cadre du dialogue sur la Méditerranée et de sa coopération militaire avec l'Europe et les États-Unis.

Le décès de 43 Marocains en opération rappelle que le pays paie un lourd tribut à la sécurité internationale<sup>12</sup>. Toutefois, ces pertes n'ont pas diminué l'implication du pays en faveur de la paix. Elles renforcent au contraire l'engagement des FAR pour la stabilité mondiale, amenant les organisations internationales<sup>13</sup> à reconnaître le professionnalisme des Casques bleus marocains.

**Tableau 1. Le Maroc dans les OP : 59 ans au service du maintien de la paix avec les Nations unies (1960-2019)**

Missions	Date	Contribution marocaine
Mission des Nations unies au Congo (ONUC)	1960-1964	3 200 soldats déployés pour soutenir la transition politique vers l'indépendance.
Opération des Nations unies en Somalie (ONUSOM I et ONUSOM II)	1992-1994	Déploiement de 1 430 effectifs composés de militaires policiers et observateurs, chargés de surveiller le cessez-le-feu et sécuriser l'acheminement de l'aide.
Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (APRONUC)	1992-1993	Déploiement de 100 personnels policiers.
Mission de vérification des Nations unies en Angola (UNAVEM I II III)	1991-1995 1995-1997	Engagement de 15 observateurs et de 11 policiers.
Mission des Nations unies au Congo (MONUC)	1999 -2010	Déploiement de 750 militaires, 4 officiers d'état-major, 4 policiers, 1 hôpital médical de campagne dont les prestations sont assurées par 51 militaires experts.
Force de la mise en œuvre de la paix en Bosnie-Herzégovine (IFOR)	1995-1996	Déploiement d'un Contingent de 1 300 soldats.
Forces de stabilisation de la paix en Bosnie-Herzégovine (SFOR) remplacée par EUFOR-ALTHEA en décembre 2004	1996-1999	Après la réorganisation de la SFOR, le Maroc a réduit ses troupes à 135 personnes.
Forces de l'OTAN au Kosovo (KFOR)	1996-2009	Déploiement d'unités militaires et médicales de 438 personnes.
Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI)	2004-2017	734 militaires déployés pour restaurer la stabilité après la crise postélectorale.
Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), Mission conjointe hispano-marocaine	2004- 2006	Contingent de 364 personnes dont 164 Marocains.

12. Trois militaires du 21<sup>e</sup> régiment perdent la vie en 2015 dans un accident de voiture survenu à l'Ouest de la Côte d'Ivoire dans le cadre de la mission des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI). En juillet 2017, ce sont deux Casques bleus marocains qui perdent la vie en République centrafricaine, trois autres sont blessés. La MINUSCA en République centrafricaine est, jusqu'en 2019, l'opération la plus meurtrière de sa participation aux opérations de paix. Entre 2015 et 2017, 9 soldats marocains sont tombés au champ d'honneur (selon le site d'information 360. [www.le360.ma](http://www.le360.ma)).

13. Déclaration du SG A. Guterres devant les troupes de la MINUSCA en 2017. Nick Birnback, porte-parole du département des opérations de paix aux Nations unies exprimait sa reconnaissance envers le contingent marocain pour sa contribution continue en RCA.

Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO)	2010-2019 (en cours)	Déploiement de 835 soldats, 3 experts et d'une unité médicale.
Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation de la Centrafrique (MINUSCA)	Création en 2014 (en cours)	749 militaires et 11 experts chargés de restaurer la sécurité et contenir la violence entre groupes armés

Source : Informations réunies à partir des informations disponibles sur la Mission permanente du Royaume du Maroc auprès des Nations unies

## 2. Les motivations du pays à contribuer aux opérations de paix

Une partie de la littérature<sup>14</sup> sur les opérations de paix présente les États contributeurs de troupes – dont le Maroc – comme des acteurs de la sécurité motivés par la recherche des bénéfices matériels touchant au domaine militaire (renforcer des capacités opérationnelles, acheter la paix sociale), régional (affirmer une hégémonie territoriale), économique (percevoir les remboursements onusiens pour renouveler les matériels) et de la sécurité (contenir les crises aux frontières). Certes, le Maroc tire des avantages économiques de sa participation aux opérations de paix. Cependant, les bénéfices symboliques en termes d'image sont essentiels aux yeux de Rabat pour mener à bien son action politique et diplomatique<sup>15</sup>. En cela, l'engagement du pays dans les OP s'interprète comme une quête de puissance d'influence du Royaume sur la scène internationale.

### Préserver ses intérêts

Les OP donnent à la monarchie une image de contributeur dynamique à la sécurité. En déployant ses troupes, Rabat accède aux instances de commandement et de décision des organisations internationales, régionales et multilatérales<sup>16</sup>, et accroît son influence dans les arènes où se règlent les problèmes du monde. Le bénéfice est double : améliorer son image auprès de ses partenaires et professionnaliser ses modes de travail en adoptant les normes des instances avec lesquelles Rabat coopère.

La participation du Maroc aux missions des Nations unies place le pays en position de force pour mener des négociations diplomatiques en vue de préserver ses intérêts. Par exemple, en mars 2019, le Royaume réaffirma avec fermeté son leadership sur le Sahara occidental lors de la Conférence ministérielle de Marrakech. Rabat a pu imposer ses vues en rappelant « *l'exclusivité des Nations unies en tant que cadre de recherche d'une solution politique, mutuellement acceptable, réaliste, pragmatique et durable à la question du Sahara* »<sup>17</sup> et en précisant que les discussions sur le statut d'autonomie réclamé par les indépendantistes du Polisario ne pouvaient se conduire que sous le contrôle de Rabat, écartant toutes ingérences africaines ou européennes<sup>18</sup>. D'ailleurs en 2017, la réintégration du Maroc dans l'UA<sup>19</sup> et sa candidature en cours au sein de la CEDEAO était vue comme une volonté d'étendre son influence auprès des pays africains de son voisinage géographique.

Cet activisme permet donc au Royaume de contenir des velléités diplomatiques susceptibles de menacer ses intérêts ; comme ce fût le cas en mars 2019 à Pretoria avec la conférence sous l'égide de l'actuel président sud-africain Cyril Ramaphosa où dix pays de l'UA dont la République arabe sahraouie démocratique (RASD), l'Algérie (soutien du Polisario) et la SADC<sup>20</sup> se sont réunis pour débattre du statut du Sahara occidental en l'absence du Maroc.

14. Communication d'Alexandra Novosseloff à la table-ronde de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix sur les prérequis d'un engagement au maintien de la paix des Nations unies, New York, 4 octobre 2017 ; Traore B., « La contribution africaine au maintien de la paix onusien : enjeux et dessous d'un engagement croissant », Note d'Analyse du GRIP 2013, 16 p. ; Muracciolo, J-F., *L'ONU et la sécurité collective*, Paris, Ellipses, 2006 ; Le Gouriellec, S., « La participation des forces armées africaines aux opérations de maintien de la paix. Une nouvelle manifestation des stratégies d'extraversion », *Afrique contemporaine*, n° 260, 2016, p. 83-86 ; Pierre Vermeren, *Le Maroc en transition*, Paris, La Découverte, 2001 ; Emanuel, N., « Aidez-vous vous-mêmes », *Air and Space Power Journal Afrique et Francophonie*, 4e trimestre 2014, p. 3-16.

15. Entretien avec un lieutenant-colonel de l'armée de terre français chargé de l'organisation du séminaire de formation des officiers d'état-major organisé en février 2019 à Paris à l'école militaire.

16. Le Maroc était membre non permanent du Conseil de Sécurité des Nations unies en 1963-1964, 1992-1993 et de 2012 à 2013.

17. Source diplomatique.

18. Source diplomatique. Pour Rabat, le Sahara occidental est marocain.

19. En 1984, le Maroc quittait l'organisation de l'unité africaine (OUA) après sa reconnaissance de la République arabe sahraouie démocratique qui comprend le Sahara occidental, une zone que le Maroc revendique comme une partie de son territoire.

20. SADC est l'acronyme anglais qui désigne *Southern African Development Community* ou la Communauté de développement d'Afrique australe.

Cette initiative suscita le courroux des autorités marocaines, qui, en réponse, rassemblaient, la même semaine, trente-sept pays dans le cadre d'un symposium sur le processus politique des Nations unies pour le règlement de la situation du Sahara occidental. De même, le prestige du Maroc se joue également à l'ONU. La diplomatie marocaine à New York conduite par l'ambassadeur Omar Kadiri<sup>21</sup> dans le cadre du C34 est déterminante dans les débats sur l'implication des contributeurs, la formulation des politiques et la prise de décisions en matière de génération de force.

Monsieur Kadiri insistait en commission spéciale<sup>22</sup> sur l'impérieuse nécessité d'une coopération triangulaire renforcée entre les États, le Secrétariat et le Conseil de sécurité. En prenant l'exemple de la réactivité de son pays sur le déploiement rapide d'un contingent marocain en RDC rendu possible par la collaboration exemplaire avec le Secrétariat. Omar Hilale, Représentant permanent du Royaume du Maroc auprès des Nations unies, se félicitait de la réactivité de son pays en déclarant dans une réunion du Conseil de sécurité que « *le Maroc a procédé à l'envoi d'un bataillon à déploiement rapide au sein de la MONUSCO. Son déploiement n'a pris que deux mois entre l'expression d'intérêt et l'arrivée sur le terrain. Il imputait cette « prouesse » à la collaboration exemplaire avec le Secrétariat qui pourrait, selon lui, être érigée en bonne pratique* »<sup>23</sup>. On se souvient également des consultations menées en 2018 pour la réforme des OP lancées par le SG Antonio Guterres dans lesquels l'engagement du Maroc était capital.

Rabat mettait en avant, pour la performance des missions, la nécessité de consulter les experts militaires dans la mise en œuvre opérationnelle des mandats, et dans leur élaboration, l'extension du rôle des groupes d'experts tels que l'African Military and Police Advisor Community (AMPAC) ou le MPAC, c'est-à-dire le groupe désigné comme *Military and Police Advisor Community*.

Le dynamisme diplomatique et le professionnalisme de sa troupe dans les missions de l'ONU deviennent pour Rabat l'occasion d'étendre son influence sur les affaires internationales. D'où l'attention portée à la langue comme avantage opérationnel et à la modernisation de sa politique de défense.

### Professionaliser la troupe et moderniser la défense

Le professionnalisme des FAR s'est affirmé avec la fréquence élevée des missions de paix comme l'attestent les données présentées dans le tableau mentionné précédemment. Ces opérations sous l'égide des organisations internationales (ONU, OTAN) ont permis d'améliorer le comportement des soldats, de sensibiliser la troupe au genre dans les OP et de développer une bonne conduite des soldats qui affichent un comportement discipliné même si des allégations d'inconduites<sup>24</sup> ont pu être reprochées aux troupes en opération.

Ce professionnalisme résulte du contexte international dans lequel les FAR ont coutume de travailler. Cette habitude a familiarisé les troupes avec les procédures, les normes relatives à la génération des forces et a rendu les contingents interopérables. Par exemple, le Maroc a su bénéficier de sa coopération avec l'ONU pour moderniser sa politique de défense, former ses cadres militaires, intégrer les nouvelles technologies et renouveler ses matériels. Ce partenariat ne s'est pas réduit uniquement à la dimension militaire autour d'exercices conjoints<sup>25</sup> entre armées américaine, britannique et marocaine. Il a également renforcé le contrôle démocratique des forces, faisant dire à Anthony Cordesman que « *l'armée marocaine, politiquement neutre, est la plus professionnelle et la plus efficace des armées maghrébines, l'une des forces les mieux conduites, les mieux formées et les plus motivées du monde arabe* »<sup>26</sup>.

### Le multilinguisme : un avantage opérationnel

Les soldats marocains parlent l'arabe, le français et l'anglais. Cet atout linguistique se traduit en avantage opérationnel et accroît l'impact de la troupe sur les théâtres d'opération en permettant une meilleure appropriation culturelle des missions et une plus grande confiance de la part des partenaires.

21. Monsieur Kadiri porte le titre de ministre plénipotentiaire à la Mission permanente du Maroc auprès de l'ONU.

22. AG/PK/234. Couverture des réunions. Intervention de monsieur Omar Kadiri, « Comité spécial du maintien de la paix : sécurité et performance du personnel déployé sur le terrain au cœur des débats », 11 février 2019.

23. Déclaration de l'ambassadeur Omar Hilale au siège. Séance 8612E du CS/13943, 9 septembre 2019.

24. Selon les mots du porte-parole du maintien de la paix à l'ONU, Nick Birnback à propos de l'action du contingent marocain en République centrafricaine (RCA). En 2005, six soldats marocains du contingent des Nations unies en République démocratique du Congo (RDC) sont soupçonnés d'abus sexuels sur mineures alors qu'ils sont engagés dans ce pays. Les soldats incriminés sont poursuivis par la justice militaire marocaine. Le commandant marocain du contingent et son adjoint sont relevés de leurs fonctions. En 2015, deux soldats marocains déployés dans le cadre de la MINUSCA sont impliqués dans des allégations d'abus sexuels sur des personnes civiles.

25. En avril 2017, le Maroc participait à un exercice militaire organisé à Agadir avec les États-Unis et le Royaume-Uni dans le cadre des actions de l'AFRICOM, le commandement des États-Unis pour l'Afrique.

26. Cordesman, A., *The Military balance and Arms sales in North Africa, 1990-1996*, Washington, CSIS, 1996, p. 25-42.



En parlant la langue des civils à protéger (le français ou l'arabe), les soldats sont mieux acceptés par les populations. Ils discernent avec précision les enjeux locaux et les mécanismes infra-étatiques de résolution des crises, ce qui permet de faire remonter au commandement des informations de terrain de première importance.

Pour le Comité C-34 du maintien de la paix, la langue est un élément de l'interopérabilité horizontale entre le contingent sur le terrain et la population locale. Ses membres estiment que le critère linguistique doit désormais devenir indispensable dans la sélection du personnel appelé à être engagé sur un théâtre d'opération, en particulier si la mission se déroule dans l'espace francophone ou arabophone. Dans une déclaration au Conseil, l'ambassadeur Omar Hilale rappelait le rôle du Royaume dans le renforcement de la francophonisation du maintien de la paix à travers les formations militaires dispensées par Rabat envers des pays amis et alliés ayant le français en partage. « *Le Maroc entreprend une série de formations destinées principalement aux pays africains francophones. Une première formation d'officiers planificateurs est en cours au Maroc et une autre, en génie, se déroule d'octobre à décembre, tandis qu'une formation dans le domaine médical est programmée au premier semestre 2020* »<sup>27</sup>. Ainsi, la maîtrise de la langue du pays où la mission est engagée améliore la compréhension du théâtre et l'appréciation par les contingents des options de gestion et de règlement adaptées au contexte<sup>28</sup> ; même si cette proximité est susceptible de susciter une suspicion d'impartialité<sup>29</sup> envers les contingents proche culturellement des communautés à protéger.

### 3. Obstacles et défis : les bonnes pratiques du Royaume dans son parcours de contributeur

Le déploiement continu des contingents du Royaume en faveur des OP promeut dans les administrations impliquées une culture du système des Nations unies. Si bien que le ministère de la Défense et celui des Affaires étrangères, l'état-major général des FAR, les unités de terre et la police possèdent un savoir-faire qui hisse la troupe aux normes de l'ONU. Cette expérience engendre des bonnes pratiques qui, en même temps, représentent des défis pour le Royaume, notamment dans le domaine de la gouvernance de la défense et la rationalisation du financement des opérations, la professionnalisation des services et la consolidation capacitaire aussi bien sur les matériels que sur les savoirs opérationnels.

#### Le défi d'une rationalisation des politiques de défense

La planification nationale du soutien financier aux OMP, désormais indispensable pour répondre aux standards des Nations unies, a eu un impact positif sur la gouvernance du secteur de la défense. À cet effet, le gouvernement d'Abdelilah Benkirane<sup>30</sup>, alors Premier ministre en 2015, sanctuarisait un poste budgétaire dédié à l'octroi d'indemnités aux troupes mises à la disposition de l'ONU. En 2015, le décret n° 2-15-156 adopté par Rabat facilitera le versement des primes aux contingents marocains de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA). Ces dispositions budgétaires<sup>31</sup> seront étendues aux opérations militaires nationales pour permettre le paiement des primes aux soldats des régiments déployés dans le Sud du pays qui concentre des enjeux militaires et politiques liés au Sahara occidental.

De même, l'image de partenaire privilégié que le Royaume donne à ses alliés étrangers lui impose une certaine orthodoxie financière ; ce qui l'amène à faire montre de rigueur dans le versement en temps et en heure de ses cotisations aux organisations internationales.

Rabat s'est par exemple acquitté en 2018 de l'intégralité de sa contribution financière ordinaire aux Nations unies<sup>32</sup> alors que plusieurs « grands pays » comme les États-Unis ou le Brésil ont souvent tardé à régler leur part<sup>33</sup>.

27. Omar Hilale, « Déclaration au Conseil de sécurité », ONU, CS13943, réunion du 9 septembre 2019, séance 8612E.

28. Powell, K., « The African Union's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for Delivering on "the Responsibility to Protect," ISS Monograph Series, no. 119, Ottawa : North-South Institute, may 2005, p. 16.

29. Ce fût le cas en République centrafricaine où des Casques bleus tchadiens parlant l'arabe ont été accusés d'impartialité en raison des liens étroits qu'ils entretenaient avec les groupes armés arabo-musulmans.

30. Au mois de mars 2017, le chef du gouvernement du Maroc devient monsieur Saad-Eddine El Othmani en remplacement d'Abdelilah Benkirane.

31. Le Royaume possède un budget de la défense estimé à 3,63 milliards de dollars en 2018 : Military Balance, 2019, The international institute for strategic studies.

32. Le Royaume a réglé en 2018 la somme de 1 312 582 USD. Ce règlement est d'autant important que la plupart des pays membres ne versent que partiellement leur contribution financière.

33. Voir l'article de la 5ième commission, AG/AB/4076. 17 octobre 2013. Voir l'article « Les retardataires, dont les États-Unis, le Brésil et le Venezuela, appelés à épurer une dette de 945 millions de dollars au budget ordinaire de l'ONU ».

Ce volontarisme diplomatique dans le domaine des OP s'est traduit par l'élaboration d'un corpus législatif qui accroît la rationalisation de la gestion du secteur de la défense.

Le Maroc a su tirer des enseignements de ses engagements, intégrant dans sa Loi organique<sup>34</sup> modifiée en 2011 les principes onusiens comme le respect de la légalité internationale, des droits de l'homme, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté. La Constitution de 2011 mentionne l'indivisibilité de la sécurité. Elle adapte la doctrine de sécurité nationale à l'approche onusienne de la gestion des crises exposée dans les rapports successifs de l'Agenda pour la Paix de Boutros Ghali, les rapports Brahimi et Capstone, le rapport HIPPO ou l'agenda A4P<sup>35</sup>. Dans ce cadre, Rabat s'attache à privilégier la légalité internationale comme le contexte dans lequel les actions en faveur de la paix doivent s'inscrire. Cette approche marque les orientations politiques retenues par Rabat dans le règlement du conflit au Sahara occidental. De ce fait, les voies de résolution de cette crise prennent en compte la diplomatie onusienne et sa mission de paix. De plus, lorsque le Royaume s'implique dans le maintien de la paix, sa médiation vise à respecter les cinq segments des Nations unies en matière de gestion de crises : la diplomatie préventive, le maintien et la consolidation de la paix, la lutte contre le terrorisme et le désarmement<sup>36</sup>.

En outre, les circuits de décision en matière de paix passent par les plus hautes autorités politiques du Royaume : le roi, le Cabinet royal, le Conseil national de défense et de sécurité (CNDS), le Parlement<sup>37</sup>, le gouvernement<sup>38</sup>, les états-majors militaires pour la mise en œuvre capacitaire et la Mission permanente du Maroc auprès des Nations unies à New York, chargée de veiller au respect des standards onusiens, en relation avec le département des opérations de paix (DOP).

La spécificité du processus décisionnel marocain d'engager des troupes au profit des Nations unies tient au rôle prééminent du roi Mohammed VI, chef suprême et chef d'état-major général des FAR. En tant que commandant en chef et ministre de la Défense, il conserve un rôle centralisé. Aucun déploiement de troupes au pays ou à l'étranger n'est possible sans son approbation. Le roi décide seul en intégrant des enjeux stratégiques, économiques, politiques et militaires liés à l'opportunité de l'opération.

Toutefois, sa décision est éclairée par des analyses techniques émanant du Cabinet royal<sup>39</sup>, du CNDS<sup>40</sup> où siègent le Premier ministre, le ministre délégué auprès du chef du gouvernement chargé de l'administration de la défense nationale<sup>41</sup>, le ministre des Affaires étrangères et de la coopération internationale et l'inspecteur général des Forces armées royales. Ces acteurs apportent une expertise technique pour conforter et mettre en œuvre la décision royale.

Ainsi, le ministère des Affaires étrangères en collaboration avec l'Inspection générale des Forces armées royales à Rabat entretient en discussion avec le département des opérations (DOP) et la Mission permanente du Royaume à New York pour garantir la conformité du format du contingent à déployer. À partir d'un travail d'échanges d'informations techniques, cette dernière s'assure du bon dimensionnement de la force, de sa compatibilité avec les standards onusiens et de l'employabilité des matériels (engins, véhicules, armement).

### Le défi de la planification opérationnelle

Le processus allant de la décision au déploiement puis au rapatriement d'un contingent est complexe. Le Maroc s'est doté au fil du temps, de structures institutionnelles pour préparer ces étapes, même si des efforts doivent encore être accomplis pour améliorer la planification opérationnelle et l'analyse stratégique préalable à la décision ou non d'engager des contingents<sup>42</sup>.

34. Constitution du Royaume du Maroc du 14 décembre 1962 (modifiée en 1970, 1972, 1996), Préambule. En 2011, suite aux Printemps arabes, une nouvelle réforme de la Constitution a lieu.

35. L'Agenda A4P ou action pour le maintien de la paix.

36. Source diplomatique. New York, conférence du 25 octobre 2018. Mettre en œuvre l'initiative « Action pour le maintien de la paix » : le défi des partenariats et de la performance.

37. La Constitution de 2011 préserve le bicaméralisme du Parlement marocain. Il est composé de la Chambre des représentants (mandature de 4 ans au suffrage universel direct) et de la chambre des Conseillers (mandature de 6 ans au suffrage universel indirect). Les parlementaires contrôlent l'action du gouvernement, votent les lois et évaluent les politiques publiques. Dans le domaine de la défense, en particulier pour les OP, ils ont un rôle limité, consultatif notamment en matière d'approbation du budget.

38. Le gouvernement, à travers le Premier ministre, dispose d'un pouvoir réglementaire sur les questions de défense. Son rôle, en concertation avec l'état-major militaire, est de mobiliser les capacités pour permettre le déploiement des troupes marocaines à l'international. La politique de défense est définie par le roi.

39. Il est composé de fidèles serviteurs civils ou militaires promus à la faveur du pouvoir discrétionnaire du roi.

40. Le CNDS est chargé de coordonner les renseignements, évaluer les opportunités nationales en matière de sécurité et de fournir des informations dans le domaine de la sécurité et de la défense au profit du roi. Il rassemble les généraux des différentes armées (terre/air/marine royale).

41. Au mois de juillet 2019, dans le gouvernement dirigé par Saâdeddine El Othmani (chef de gouvernement), monsieur Abdelatif Loudiyi est le ministre délégué auprès du chef du gouvernement chargé de l'administration de la Défense nationale.

42. Larramendy, D. (sous la dir. de), *La participation francophone aux opérations de paix : état des lieux*. Montréal, réseau de recherches sur les opérations de paix, 2012, 35 p.

Dans le domaine opérationnel et stratégique, l'état-major général des Forces royales est mis dans la boucle de décision. Il examine les questions capacitaires en termes d'effectifs, d'équipements et de formation des troupes. Il veille à la planification des ressources et s'assure du bon état des matériels et de leur emploi (disponibilité, état de marche, performance).

De même, les structures institutionnelles implantées à l'étranger concourent à la mise en œuvre opérationnelle, à l'image du rôle de la Mission permanente auprès des Nations unies, à New York. Les officiers de cette organisation sont impliqués dans la phase de planification et de coordination préparatoire à la génération de force<sup>43</sup>, même si certains d'entre eux estiment être imparfaitement mobilisés dans ce processus.

Autant diplomates que militaires, ces officiers possèdent une bonne connaissance des standards de formation préalable au déploiement<sup>44</sup> et des mécanismes de sélection exigés par le département des opérations de paix<sup>45</sup> (DOP). Leurs initiatives accélèrent l'appropriation des procédures onusiennes pour coller aux dispositifs du Système de préparation des capacités de maintien de la paix<sup>46</sup> (SPCMP). Ces officiers ont donc un rôle central dans la phase de planification préalable au déploiement. Leur maîtrise de la culture organisationnelle des Nations unies permet aux contingents d'adapter plus rapidement le format des matériels aux normes fixées dans le *Manuel Coe*<sup>47</sup> et le *SUR* (*Statement of Unit Requirements*) représentant l'expression des besoins par unité. Ils assistent également leurs homologues civils des cabinets ministériels pour mieux prendre en compte la signature du Mémoire d'accord (MoU) dans des conditions optimales et favoriser l'adaptation administrative des modalités du déploiement avec les procédures de remboursement réparties entre plusieurs domaines : les équipements majeurs, le soutien et les personnels.

### Le défi de la consolidation capacitaire

Les écoles militaires du pays et les officiers accoutumés au système des Nations unies ou dans une moindre mesure des autres organisations internationales de défense, l'OTAN notamment, sont mis à contribution pour partager leurs expériences et transmettre leur savoir-faire dans le cadre de la formation militaire. Les commandants dont les unités étaient engagées lors de missions antérieures (dans les Balkans, en Afrique subsaharienne) sont souvent mobilisés pour dispenser des formations en phase de pré-déploiement basées sur leur retour d'expérience. Par exemple le général de brigade Abdennasser Sinnate, chef de la Direction de l'histoire militaire de l'état-major général des FAR s'est impliqué dans la formation militaire, du temps où il était colonel, en communiquant sur son expérience opérationnelle dans le but de préparer la troupe aux engagements futurs.

Le Royaume possède un réseau étendu d'écoles de formation militaire<sup>48</sup>. L'attractivité des écoles contribue aux performances de la troupe marocaine en opération de paix. À cette fin, plusieurs formations militaires sur le territoire national ont été dispensées.

C'est le cas du séminaire ouvert aux services intégrés des Nations unies qui organisaient avec les FAR une session pour les planificateurs nationaux des opérations de paix<sup>49</sup> au Collège royal de l'enseignement militaire supérieur de Kénitra. De même, les manœuvres militaires conjointes entre le Royaume et ses partenaires américain, européens ou africains augmentent la condition opérationnelle des contingents, dynamisent la coopération militaire et élèvent le niveau d'interopérabilité entre les forces marocaines et leurs alliés. Cette capacité à manœuvrer en interarmées consolident leurs capacités opérationnelles des contingents placée en mission multidimensionnelle et internationale. En 2019, plusieurs exercices ont été organisés sur ordre du roi : *Judicious Response* avec le Commandement américain en Afrique (AFRICOM), *African Lion*<sup>50</sup> avec le Canada, l'Espagne, le Royaume-Uni, le Sénégal, la Tunisie, les États-Unis, et en mode interarmées, l'exercice « Saghro<sup>51</sup> » dans le Sud-Est du pays près de la frontière avec l'Algérie.

43. Entretien avec le diplomate militaire du Maroc, Nations unies, Séminaire international « Mettre en œuvre l'initiative action pour le maintien de la paix : le défi des partenariats et de la performance » organisé par l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, New York, 25 octobre 2018.

44. Les contingents suivent différents modules de formation dans le cadre des modules de base, de formation spécialisée (stage pour les officiers d'état-major, les unités de police, les personnels civils engagés) et de renforcement (sensibilisation aux abus sexuels, à la sécurité des personnels, à la sécurité routière et aux bonnes conduites).

45. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le département des opérations de paix (DOP) a remplacé le département des opérations de maintien de la paix (DOMP).

46. En anglais : *Peacekeeping Capability Readiness System*.

47. Le COE désigne le *Contingent Owned Equipment* et MoU désigne en anglais le *Memorandum of understanding*.

48. Parmi lesquelles : l'Académie royale militaire de Meknès, l'École royale du service de santé militaire (Rabat), l'École royale de l'air à Marrakech, l'Institut royal de police à Kénitra, le centre d'instruction de la marine royale à Casablanca, le Centre d'instruction du service social des FAR, l'École Mohammadia d'ingénieurs (EMI), le Collège royal de l'enseignement militaire supérieur (CREMS) à Kénitra.

49. Le séminaire était animé par 10 experts onusiens au profit de 39 participants issus de 13 pays francophones d'Afrique.

50. L'exercice African Lion vise à consolider les savoir-faire militaires des régiments dans les domaines du commandement opérationnel, de la manœuvre et de l'action civilo-militaire. D'autres exercices ont lieu et portent les noms suivants : *Phoenix express*, *Tafilalet* et *Sefrou*.

51. L'exercice Saghro réunit les FAR.

La consolidation capacitaire ne porte pas exclusivement sur le domaine des savoirs opérationnels. Les engagements militaires de Rabat en faveur de la paix ont accéléré le renouvellement des matériels de ses forces et augmenté la part de la défense dans le budget du pays. La part des dépenses militaires<sup>52</sup> s'élève à 3,81 % en 2015, elle atteignait 2,90 % en 1999 lors de l'accès au trône du roi Mohammed VI. Les OMP ont clairement dynamisé l'économie de la défense.

En outre, le Royaume profite de sa participation aux OP pour moderniser ses capacités, et s'équiper en dehors du circuit onusien de récupération des matériels. En 2011, le Maroc recevait, pour un montant estimé à 2,4 milliards de dollars, des avions de combat américain de type F-16 dans le cadre de sa stratégie de renouvellement et de modernisation de l'aviation royale. Depuis l'abandon de sa coopération militaire avec l'URSS en 1965, le royaume se tourne vers les États-Unis et diversifie sa coopération militaire. En 2018, l'armée américaine profitait des manœuvres conjointes avec les FAR pour livrer sous forme d'achat ou de don plusieurs types d'équipements militaires dont certains seront engagés dans des OP : des chars Abrams, des fusils d'assaut M16, des fusils à pompe M500, des tracteurs autoroutiers et des combinaisons. Les uniformes et une partie de l'armement ont été ensuite mobilisés dans le cadre du maintien de la paix au titre des équipements militaires du royaume. Entre 2009 et 2019, le Royaume a engagé au total 22,9 milliards d'euros de dépenses militaires<sup>53</sup>.

## Conclusion

Le Maroc a su tirer des leçons de son engagement historique dans les opérations de paix. La coordination des services en faveur des opérations s'est confortée au fil du temps. Les représentants du pays à New York sont consultés en permanence sur les bonnes pratiques à mettre en œuvre pour correspondre aux standards onusiens de la génération de force. Sur le plan national, l'engagement du Maroc aux côtés de l'ONU renforce la professionnalisation des administrations impliquées dans les OP.

La préparation par étape des déploiements et le professionnalisme des services apportent un nouveau souffle au processus perpétuel d'ajustement des normes de travail des diplomates et des militaires marocains, tant à New York qu'à Rabat, pour correspondre aux exigences d'efficacité en matière de maintien de la paix. Ces règles de performance reposent également sur le critère linguistique mis en avant par Rabat comme un avantage opérationnel. L'identité marocaine multiple, à la fois arabo-musulmane, francophone, africaine et méditerranéenne, représente une plus-value en termes d'appropriation culturelle<sup>54</sup> des théâtres où les missions sont déployées et accroît ses performances.

En outre, dans les débats du Conseil sur la réforme de l'Organisation et des OMP, Rabat a toujours soutenu, à travers sa diplomatie, la vision du Secrétariat général d'une conception ouverte de la sécurité et des OP caractérisée par la prévention des conflits, la consolidation de la paix, du développement, de la parité homme-femme, la lutte contre les abus sexuels et de la protection des civils<sup>55</sup>. Ce volontarisme fait écho à l'engagement ininterrompu des FAR en faveur de la stabilité internationale aux côtés des Nations unies. Conjugués à une logique de rayonnement, l'activisme diplomatique et les OP constituent pour Rabat une rente qui lui ouvre des opportunités de négociation partout où ses intérêts sont en jeu. Pour le Royaume, le maintien de la confiance internationale passe par cet enjeu : conserver l'activisme diplomatique et militaire pour permettre au Maroc de préserver ses intérêts sur la scène internationale. Cet objectif repose en partie sur la capacité des institutions et des acteurs marocains à perpétuer une culture du maintien de la paix. L'expérience de contributeur historique au maintien de la paix donne au Royaume du Maroc l'image d'un partenaire modèle des Nations unies dans la mise en œuvre des opérations.

\*\*\*

52. Selon les données proposées par l'université de Sherbrooke au Canada.

53. Selon le *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI).

54. Les experts militaires parlent l'arabe, le français et l'anglais. Ils peuvent donc traduire en plusieurs langues les outils de formation destinés aux Casques bleus.

55. Cette conception soutenue par le Royaume s'oppose à l'approche qui prône une vision plus traditionnelle de la paix et de la sécurité internationale centrée sur un maintien de la paix robuste présentée notamment dans le rapport Santos Cruz.



# MAINTIEN DE LA PAIX ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : LES INCIDENCES DE LA MINUSMA SUR L'ÉCONOMIE MALIENNE

---



Crédit photo : ONU / Marco Dormino



**Claire Kupper** assure la coordination des travaux au sein de l'équipe « Conflits, sécurité et gouvernance en Afrique » du GRIP. Elle a rejoint le GRIP en 2011 après une grande expérience dans le secteur associatif dans les domaines de l'humanitaire et de la coopération au développement et dans le secteur institutionnel à la Commission européenne. Elle a passé également plusieurs années sur le terrain, essentiellement en Afrique (entre autres en Côte d'Ivoire, RDC et Rwanda). Ses travaux concernent plus spécifiquement la gouvernance des ressources naturelles et les questions relatives à la société civile en Afrique subsaharienne.



Global Affairs  
Canada

Affaires mondiales  
Canada

# Introduction

Selon les propres termes du rapport HIPPO<sup>1</sup>, « le déploiement d'une opération peut avoir un effet de stimulation utile sur les capacités et l'économie de la communauté locale ». Participer au renforcement de l'économie du pays hôte, c'est aussi construire un environnement favorable à la paix et par conséquent participer à la stabilisation du pays hôte. Le caractère multidimensionnel des missions permet à ces dernières d'agir sur un éventail de leviers dont l'économie fait partie. À cela s'ajoute, depuis presque trois décennies, une injonction onusienne constante d'augmenter la part des achats locaux dans le dispositif d'approvisionnement des opérations de paix. Les budgets des opérations de paix (OP) s'élèvent chaque année à plusieurs milliards de dollars. Ces montants, outre de permettre de payer les indemnités et les salaires du personnel, assurent l'approvisionnement en biens et la prestation des services (et travaux) au profit des missions. Sur un budget global de 7,3 milliards de dollars (correspondant à l'exercice annuel de juillet 2017 à juin 2018) pour couvrir l'ensemble des missions, 1,688 milliards a été consacré à ces achats en biens et services afin de pourvoir aux besoins du personnel déployé et mener à bien les opérations<sup>2</sup>. Il n'est donc pas insensé d'imaginer qu'une partie des dépenses percolent dans les activités économiques locales.

Une étude d'impact<sup>3</sup> menée en 2006, avançait qu'en moyenne moins de 10 % des sommes dépensées par les missions étaient directement injectées dans l'économie locale. D'autres études réalisées sur le sujet par la suite pointent le faible effet d'entraînement sur l'économie locale<sup>4</sup>.

Si plusieurs facteurs peuvent jouer un rôle dans le développement de l'économie des pays hôtes comme les indemnités du personnel expatrié (militaire et civil) partiellement dépensées sur place et les salaires du personnel national, cette note s'intéresse spécifiquement aux achats passés par la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Pour les besoins de cette étude, une enquête<sup>5</sup> a été menée à Bamako en février 2019 afin de rencontrer l'équipe de la MINUSMA en charge des approvisionnements, différents ministères et administrations maliennes ainsi que quelques fournisseurs de la mission onusienne.

Le propos de la présente note est de tenter d'évaluer dans quelle mesure la politique d'achats en faveur des pays hôtes d'opérations de paix, telle que définie par les Nations unies, en particulier au Mali, contribue à l'essor de l'économie locale. Il s'agit également d'identifier les freins éventuels à cet effet d'entraînement afin de dégager des pistes d'une amélioration. De façon ultime, nous tenterons de cerner les limites du rôle joué par une OP dans la relance économique d'un pays en crise. La note s'articule en deux temps : elle se penche à rebours sur le système d'achats des Nations unies, en abordant ses fondements et son évolution vers une politique préférentielle, favorable aux achats locaux ; elle interroge ensuite l'interaction entre la MINUSMA et l'économie locale.

Dans cette partie, outre les données chiffrées, nous nous intéressons également aux facteurs qui limitent cette interaction. Il y a lieu de signaler d'emblée l'absence de données statistiques complètes ainsi que l'absence d'un état des lieux initial par secteurs économiques pertinents, permettant de substantifier/mesurer d'une manière quantifiée l'effet stimulant de la présence de la MINUSMA sur l'économie malienne. Il nous a également semblé pertinent de nous intéresser à la perception de certains acteurs maliens clés quant à l'impact de la MINUSMA sur l'économie locale en tant qu'étude de cas. Enfin, nous avançons quelques pistes de recommandations et de réflexions pour de futurs travaux de recherche.

## 1. Fondements et évolutions de la politique d'achats des Nations unies

Depuis la fin des années 1990, les Nations unies ont amorcé un processus de **réforme de leur politique d'achats**, donnant lieu à plusieurs changements. En particulier, les résolutions adoptées en 1998 et 1999 reflètent la volonté de l'ONU d'accroître les achats dans les « pays en développement » (PVD) et les pays en transition. La

- 
1. Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations unies intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations » S/2015/446, 17 juin 2015.
  2. Résumé des principales constatations et conclusions des rapports du Comité des commissaires aux comptes pour l'année financière 2017, rapport du Secrétaire général A/73/209.
  3. Michael Carnahan, William Durch, Scott Gilmore, *Economic Impact of peacekeeping: Final Report*, mars 2006.
  4. Michael Carnahan, *An evaluation of the economic effects of UN peacekeeping missions: economics development through peacekeeping?*, *ÖkologischesWirtschaften* 2, 2007
  5. Ministères et administrations rencontrés : ministère de l'Économie et des Finances, Direction Générale des Impôts, Direction Législation Fiscale et Contentieux et Direction Générale des douanes, Agence pour la promotion des investissements au Mali (API-Mali) ; Conseil national du patronat du Mali ; Ministère de la jeunesse de l'emploi et de la construction citoyenne ; Ministère de l'emploi.



Résolution (A/RES/52/226 du 17 avril 1998) « *Prie également le Secrétaire Général (SG) d'examiner les moyens de multiplier les possibilités qu'ont les pays en développement d'emporter des marchés, en particulier les pays les moins avancés, les pays d'Afrique et les pays en transition, en tenant compte du traitement préférentiel accordé dans ce domaine...* ». Afin de poursuivre dans ce sens, la Résolution A/RES/54/14 du 22 novembre 1999 consacre deux chapitres à l'accroissement des achats effectués dans les « PVD » (chapitre VII) et à la question du traitement préférentiel accordé à ces pays (chapitre VIII). Parmi les mesures encouragées, la résolution plaide pour une meilleure diffusion et communication des avis d'appels d'offres, le recensement des fournisseurs potentiels dans les pays et des procédures d'achats plus transparentes, efficaces et rationnelles.

En 2002, toujours dans le cadre de ce processus de réforme (résolution A/RES/57/279) l'Assemblée générale demande au SG de « *prendre de nouvelles mesures pour offrir aux fournisseurs situés dans les « PVD » ou en transition davantage de possibilités d'emporter des marchés* ».

Les Nations unies ont également signé un accord de coopération en 2009 avec la Chambre internationale de commerce (CIC) afin d'accélérer cette dynamique en faveur des clients potentiels des pays les moins développés.

Par ailleurs, l'accroissement des prestataires issus des PVD et moins avancés et l'effet d'entraînement sur les facteurs sociaux s'inscrivent dans les Objectifs de développement durable (ODD) de 2030.

L'UNGM<sup>6</sup> (*United Nations Global Marketplace*), le portail mondial des achats de l'ONU se réfère en particulier à l'objectif 12.7 des ODD et à la nécessité de « *promouvoir les pratiques durables dans le cadre de la passation de marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales*<sup>7</sup> ». Le portail précise : « *L'approvisionnement est appelé durable quand il intègre les exigences, les spécifications et les critères qui sont compatibles et en faveur de la protection de l'environnement, du progrès social et à l'appui du développement économique, à savoir en recherchant l'efficacité des ressources, l'amélioration de la qualité des produits et services et, finalement, l'optimisation des coûts* ».

Grâce à l'approvisionnement durable, précise-t-il, les décisions d'achat entraînent des effets sur des questions telles que « *l'éradication de la pauvreté, l'équité internationale dans la répartition des ressources, etc.* ».

Au-delà des principes et directives, les Nations unies ont émis des recommandations pour encourager les fonctionnaires<sup>8</sup> en charge des achats à accroître les sources d'approvisionnement dans les PVD et pays en transition. Enfin, le Manuel des achats des Nations unies attire l'attention sur la diversité des fournisseurs, « *particulièrement ceux provenant des pays en développement et des pays à économie en transition. Tous les efforts doivent être déployés par le personnel chargé des achats pour promouvoir les possibilités d'affaires avec les fournisseurs originaires des pays en développement et des pays à économie en transition*<sup>9</sup>. »

Précisons que ces divers règlements et guides pratiques s'adressent à l'ensemble des agences onusiennes et ne sont donc pas déclinés en fonction de besoins spécifiques. Il n'existe donc pas de recommandations pour les achats effectués dans le cadre des opérations de paix.

### **Quelles incidences pour les opérations de maintien de la paix ?**

Cependant, en ce qui concerne les OP, les chiffres disponibles ne permettent pas de rendre compte avec précision d'une éventuelle progression en faveur des pays « les moins développés », fournisseurs de biens et de services. Selon les statistiques publiées par la division des Achats (UNPD), 12,2 % de la valeur totale des achats (2,747 milliards dollars) réalisés en 2017 par cette division, l'étaient dans les pays les « moins développés »<sup>10</sup> et 49,1% dans les pays en transition.

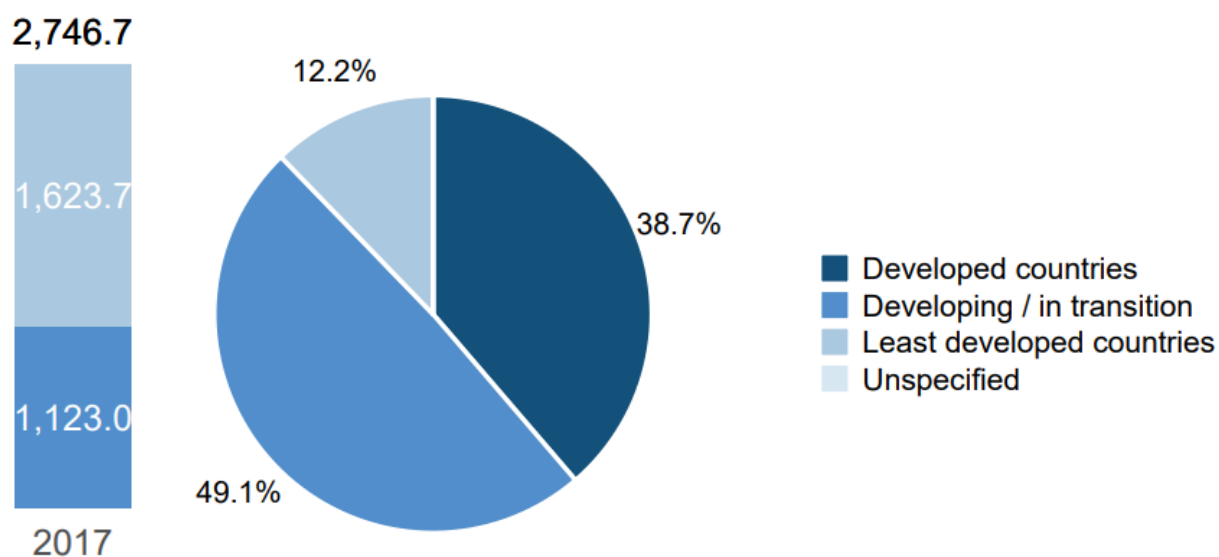
6. . *United Nations global Market Place*

7.

8. Voir *UN Procurement practitioner's handbook*, United Nations, October 2017 (p.93). Ce manuel consacre un paragraphe sur les procédures de mise en compétition pour les achats locaux et régionaux.

9. Le Manuel des achats des Nations unies (version française mise à jour 6.2, 2011 – version anglaise 7.0, 2013) expose la politique onusienne en matière d'achats, décrit les procédures d'achat, d'appels à concurrence et les contrats.

10. Ce ratio était de 10,8 % en 2016, 12,9 % en 2015



2017 Annual Statistical Report on United Nations Procurement – UNDP Procurement Profile p. 155

Ces chiffres sont cependant globaux et concernent à la fois les besoins opérationnels du Siège, les missions de maintien de la paix, les missions politiques spéciales et les bureaux hors sièges. Il est donc difficile d'en extraire les données pour les seules missions de la paix. L'étude d'impact, réalisée en 2006<sup>11</sup> concluait à un ratio plus faible : 8 des 9 missions étudiées dépensaient moins de 10 % de leur budget (année de référence 2004-2005) dans le pays d'accueil.

Le rapport reprenait trois catégories de dépenses dans ce pourcentage par ordre d'importance : les indemnités du personnel dépensées localement (hébergement, repas etc.), les achats et services locaux<sup>12</sup> et les salaires du personnel engagé localement. Quant au ratio entre les achats et services locaux par rapport à l'ensemble des achats d'une mission, il se situe pour 4 missions entre 1,5 % et 3,2 % et pour les autres entre 7,4 % et 12,7 %.

## 2. Aperçu des procédures du système des approvisionnements des Nations unies

La Division des achats (*Procurement Division*) basée à New York est chargée, entre autres, d'effectuer les achats pour répondre aux besoins des missions de maintien de la paix. Ce département réalise les achats importants et communs aux différentes missions comme par exemple le carburant et les transports aériens.

Comme c'est le cas pour bon nombre d'organisations, les achats des opérations onusiennes sont soumis à des procédures strictes et complexes, malgré les efforts pour les rendre plus accessibles aux soumissionnaires. Les achats de biens et de services passent par des procédures de mise en concurrence lancées soit à partir du siège (NY) soit, directement à partir des missions. La première étape, pour toute société souhaitant devenir fournisseuse des Nations unies, consiste à s'enregistrer via un formulaire d'inscription en ligne, sur le Portail mondial pour les fournisseurs des organismes des Nations unies UNGM. La procédure (gratuite) se complexifie et compte différents paliers – niveau basique, niveau 1 et niveau 2 – en fonction du montant estimé du contrat. Hormis les informations signalétiques sur l'entreprise, le niveau basique ne requiert pas d'exigence particulière et s'applique aux contrats de moins de 40 000 USD. Dès le niveau 1, applicable aux contrats allant jusqu'à 500 000 USD, le fournisseur potentiel doit pouvoir démontrer trois ans d'existence dans son commerce et des lettres de recommandation. En ce qui concerne les contrats dont la valeur estimée se situe au-delà de 500 000 USD, outre les informations requises pour les autres niveaux, la société doit notamment fournir des comptes certifiés pour les trois dernières années, minimum.

11. .Michael Carnahan, William Durch, Scott Gilmore, op.cit., p.1.

12. .Ne sont pas compris dans cette catégorie les dépenses faites dans le pays hôte pour des biens et services importés.

Selon le Guide des achats, les documents d'appel d'offres à la concurrence doivent être normalement élaborés en anglais et indiquer que les offres se feront également en anglais. Cependant, dans le cas des achats effectués localement, les documents peuvent être publiés dans la langue locale.

L'enregistrement approuvé, le fournisseur fait partie du registre des fournisseurs, publié sur la plateforme. Il pourra ainsi consulter les avis de marché sur la plateforme – dans tous les pays –, ou éventuellement souscrire à un service payant (250 dollars) d'alertes aux appels d'offres et bénéficier d'opportunités commerciales plus personnalisées.

Tout au long des étapes du processus d'achats, les fournisseurs doivent adhérer au Code de conduite des fournisseurs<sup>13</sup> des Nations unies et sont soumis à des standards et comportements déontologiques strictes. D'autres obligations émanent des Conditions générales des Nations unies parties intégrantes de tous les contrats.

### 3. L'interaction entre la MINUSMA et l'économie malienne

Autorisée depuis avril 2013 par le Conseil de sécurité des Nations unies<sup>14</sup>, la MINUSMA fait partie des trois plus importantes missions de la paix sur le continent africain. Elle comptait à la fin 2018 13 144 militaires et 770 policiers<sup>15</sup>, tandis que son budget pour l'année 2017-2018 s'élevait à plus d'un milliard de dollars. Environ la moitié des dépenses du budget annuel est consacré aux salaires du personnel militaire et civil, le reste couvre les dépenses opérationnelles dont les achats de biens et de services à partir du Siège et sur le terrain. C'est New York qui donne son accord pour les marchés passés localement ou pas. Selon l'équipe en charge des achats à la MINUSMA, 70 % des contrats se font à New York et 30 % localement.

Période	Budget annuel MINUSMA	Dépenses totales	Dépenses opérationnelles	Montant total des commandes commercialement attribuées	Montant des commandes attribuées à des fournisseurs maliens	Ratio Mali/total
01/07/2017-30/06/2018	1.091.174.000	1.086.418.800	435.345.500	362.868.116	44.588.845	12,3
01/07/2016-30/06/2017	933.411.000	933.399.600	431.063.200	299.424.103	26.863.407	8,9
01/07/2015-30/06/2016	923.305.800	923.193.800	421.765.400	165.113.133	29.332.657	17,8
01/07/2014-30/06/2015	911.038.000	905.475.000	465.306.000	21.260.241	8.578.527	40,4

Sources : Chiffres (US dollars) en provenance de la MINUSMA (Bamako) et des Rapports du Secrétaire général portant sur l'exécution du budget annuel de la MINUSMA

Sur les quatre années (2014-2018) reprises dans ce tableau, le pourcentage des commandes (biens et services) locales, par rapport au montant global des commandes, varie entre 40% et 9%. Mis à part ce pourcentage inexplicable de 40 % sur la période allant de juillet 2014 à juin 2015, les taux de 8,9 et 12 % ne diffèrent pas sensiblement des 10 % relevés dans le rapport d'impact de 2006<sup>16</sup>. Les données non désagrégées ne permettent pas de faire la distinction entre les achats conclus avec des firmes maliennes opérant au Mali et ceux conclus avec des firmes étrangères mais enregistrées au Mali. Le siège de l'entreprise ECOLOG, fournisseur important de la MINUSMA, spécialisé dans la fourniture de nombreux services pour les OP, se situe à Dubaï et possède des bureaux au Mali. Son site web nous apprend que l'entreprise a dépensé plus de 37 millions de dollars entre 2014 et 2016 au Mali pour des achats de biens, de matériaux et de services localement achetés. Toutefois son chiffre d'affaires global avec la MINUSMA n'est pas précisé.

Un autre fournisseur malien de la MINUSMA, affirme répondre à tous les besoins de la MINUSMA à partir de son réseau de fournisseurs international faute de pouvoir s'approvisionner en produits transformés au Mali.

13. Code de conduite des fournisseurs des Nations unies, Rev. 06, décembre 2017. Ce code énumère les règles à suivre en matière de travail, de droits humains, d'environnement et de déontologie.

14. Résolution 2100 du Conseil de sécurité, 25 avril 2013

15. 13 144 militaires et 770 policiers. Rapport S/2018/1174, 28 décembre 2018.

16. Michael Carnahan, William Durch, Scott Gilmore, *op. cit.*, p. 1.

Ces pourcentages relatifs au marché local tels que reflétés dans le tableau de la MINUSMA peuvent donc être considérés comme surévalués. Ces données ne nous éclairent par ailleurs pas sur la localisation des achats sur le territoire malien : profitent-ils au nord du pays, là où s'exerce en priorité le mandat de stabilisation de la MINUSMA ?

S'agissant de la répartition par type de produits et de biens, les services représentent de loin la majorité des achats au Mali soit plus de 70 % en moyenne. Les domaines de la construction, de la location, du transport, du gardiennage, et l'évacuation des déchets concentrent la majorité des contrats de service.

### Les facteurs limitant l'impact sur l'économie nationale

- *Profil économique du pays : une économie enclavée et peu transformée*

Généralement, lorsqu'une mission de stabilisation et de maintien de la paix se déploie, le pays hôte est sous tension, la situation sécuritaire est dégradée, et le tissu économique se trouve davantage fragilisé. D'autres facteurs liés au profil de l'économie du pays hôte<sup>17</sup> se conjuguent à cette situation et concourent à la difficulté de recourir au marché local. Bien saisir les tendances économiques du pays hôte et son tissu économique est donc une nécessité, comme le rappelle le Manuel des achats (chapitre 9.7), « *une bonne connaissance du régime commercial, des capacités et des pratiques commerciales au niveau local est une condition préalable à une opération satisfaisante de détermination des sources d'approvisionnement* ». La mission n'a cependant pas mené d'étude de marché préalable au déploiement de la MINUSMA.

L'enclavement géographique<sup>18</sup> du Mali pèse sur son économie. La capitale Bamako se situe loin des ports de la sous-région et le réseau routier est plus faible que la moyenne sous régionale. Cette situation est encore plus critique dans le nord du pays, désertique, loin des centres urbains, et dépourvu d'infrastructures. De manière générale, les infrastructures en particulier énergétiques sont encore insuffisantes et influent sur la compétitivité des entreprises.

Par ailleurs, le Mali est avant tout un pays agricole, et les trois quarts de la population active travaillent dans le secteur primaire (élevage, agriculture et pêche). Le secteur tertiaire est le second moteur de l'économie malienne, suivi par l'industrie (18 % du PIB), essentiellement grâce au secteur aurifère<sup>19</sup>. Faute de pouvoir transformer ses propres ressources, le pays doit importer la majeure partie<sup>20</sup> de ses biens de consommation. Ses exportations sont dominées par l'or, le coton, les engrais et le bétail sur pied<sup>21</sup>. Le pays est même le second plus grand pays d'élevage de l'espace CEDEAO (Communauté économiques des États de l'Afrique de l'Ouest).

Cependant, par manque de transformation de la filière sur place et d'abattoirs aux normes, la MINUSMA a importé de la viande du Sénégal, ce qui a provoqué l'incompréhension de la population et des acteurs de la filière concernée. Le site malien d'information Niarela, rapporte qu'en 2014, les boulangers se sont plaints du fait que la MINUSMA se fournissait en pains à partir de la Côte d'Ivoire et du Sénégal<sup>22</sup>.

La MINUSMA lance principalement des appels à concurrence pour des commandes importantes. Or, au Mali, selon les chiffres de l'Observatoire national de l'emploi et de la formation<sup>23</sup>, les entreprises de moins de 20 employés représentent plus de 83 % des entreprises (2015). La forte prédominance des petites entreprises est synonyme d'auto emploi (41 % des entreprises ont un effectif inférieur ou égal à cinq employés). Les entreprises sont peu nombreuses – 878 en 2016<sup>24</sup> – et inégalement réparties sur le territoire : le district de Bamako renferme près de la moitié des entreprises en particulier au plus fort de la crise de 2012<sup>25</sup>. Enfin, selon le rapport 2018 sur les perspectives économiques africaines<sup>26</sup>, les PME-PMI maliennes ne bénéficient quasiment pas des marchés publics passés annuellement en raison de la prévalence du secteur informel (80 % du secteur privé au Mali). Le secteur informel concentre ainsi 96 % du total des emplois<sup>27</sup>.

17. Øystein H. Rolandsen *Small and Far Between: peacekeeping economies in South Sudan*, *Journal of intervention and statebuilding*, 9 :3.353-371, 2015.

18. H. Dicko, A. Konate, Perspectives économiques en Afrique 2018, Note Pays Mali, Groupe de la banque africaine de développement.

19. Rapport d'analyse situationnelle annuelle sur le marché du travail - RASAMT 2016 -, Observatoire national de l'emploi et de la formation (ONEF), novembre 2017.

20. En 2015, le Mali importait 56 % de produits manufacturés (statistiques Sherbrooke, Canada).

21. H. Dicko, A. Konate, *op. cit.*

22. « Alimentation : la MINUSMA s'approvisionne dans les pays voisins », *Niarela*, 2014.

23. Perspectives de recrutement et besoins en formation des entreprises privées du secteur formel au Mali, ONEF, septembre 2016

24. Comment améliorer la qualité des ressources humaines pour promouvoir l'emploi au Mali ? FES – Groupe développement des ressources humaines, mai 2018.

25. Perspectives de recrutement et besoins en formation des entreprises privées du secteur formel au Mali, ONEF, 2016.

26. H. Dicko, A. Konate, *op. cit.*

27. RAMSAT 2016, *op. cit.*

- *Des ressources humaines peu adaptées aux besoins de la MINUSMA*

Au cours des entretiens avec l'équipe de la MINUSMA chargée des achats et basée à Bamako, celle-ci a pointé plusieurs obstacles à l'accès des postulants locaux aux appels d'offre onusiens : l'accessibilité réduite à internet dans certaines régions et les compétences informatiques limitées des fournisseurs. Les appels à compétition sont publiés sur la page Facebook et le site web de la MINUSMA, ainsi que sur la plateforme UNGM et le site Malipages.com. La difficulté de s'enregistrer sur le site de l'UNGM, l'inexistence de paiement anticipé des commandes (le Manuel des achats ne prévoit pas de paiement anticipé) ou encore les 30 jours de délais observés par la MINUSMA pour le paiement final, pénalisent les petits commerçants dans l'impossibilité de préfinancer les commandes. Il convient cependant de souligner que l'équipe onusienne en charge des achats est majoritairement anglophone, et ses faibles compétences en langue française sont un obstacle évident à une bonne interaction avec nombre d'opérateurs économiques locaux.

Au nord du Mali, d'autres constats viennent encore limiter la possibilité d'approvisionnement de la MINUSMA auprès des opérateurs locaux, même pour des achats de moins de 10 000 dollars : la peur de ne pas être à la hauteur, ou tout simplement la perte du code d'enregistrement pour soumettre une offre, sont des exemples fréquents. Parfois, les conditions minimales requises ne sont pas rencontrées : l'existence d'un compte en banque pour les offres de moins de 10 000 dollars. La MINUSMA autorise néanmoins des exceptions dans les régions du nord, où il n'existe tout simplement pas de banque. Elle facilite également l'acheminement des offres à Bamako à partir du nord.

La MINUSMA s'efforce également d'alléger le dispositif tout en restant dans le cadre contraignant des procédures onusiennes. La mission organise des sessions d'information avant la soumission des offres afin de démystifier les opérations d'achats via appels d'offre. Il est également courant que la MINUSMA fragmente certains achats en lots, afin de faciliter l'accès aux marchés par la mise en concurrence des commerçants de petites tailles.

En dépit de la volonté des autorités maliennes de voir la part du marché local augmenter, il n'existe de pas coopération structurelle en la matière avec la MINUSMA ; cette dernière organise de manière ponctuelle, en collaboration avec les chambres de commerce, des réunions d'information sous la forme de « business séminaires » à l'attention des nouveaux vendeurs.

Par ailleurs, en raison de la position géographique excentrée de certaines régions du Nord, la MINUSMA envisage de passer des contrats régionaux notamment avec le Niger.

- *Les exonérations fiscales : « contribution du Mali aux OP »*

L'accord-type, appelé SOFA<sup>28</sup>, signé entre l'ONU et le pays hôte détermine les conditions de la présence des forces onusiennes sur le territoire de l'État hôte. Entre autres questions, cet accord traite du statut fiscal de la mission. Ainsi, selon le SOFA signé entre l'ONU et la MINUSMA le 1<sup>er</sup> juillet 2013<sup>29</sup>, l'exonération s'étend aux biens importés par les contractants de la MINUSMA adjudicataires des marchés ainsi qu'aux objets et effets personnels importés par le personnel expatrié. L'importation des produits de consommation afin de fournir les économats des campements et destinés à la revente, est également exempte de droits et taxes. Si certains interlocuteurs institutionnels considèrent que la somme qui échappe ainsi au pays hôte constitue la contribution du Mali au financement du maintien de la paix, ils suggèrent néanmoins que le système des approvisionnements onusiens s'aligne sur le positionnement de certaines organisations internationales qui, comme la Banque mondiale, ont abandonné le système de soustraction à l'impôt dans le pays d'accueil.

Si le SOFA n'est pas fondamentalement remis en question<sup>30</sup>, l'étendue des exonérations ainsi que le suivi et le contrôle des biens exonérés fait débat. En particulier l'exonération sur les biens qui ne répondent pas aux besoins de première nécessité comme certains produits de luxe (l'alcool par exemple). L'exonération globale telle que pratiquée par la mission onusienne pose également question à la partie malienne : l'exonération globale plus tôt qu'au cas par cas sur la base d'une facture *pro forma* empêche un suivi régulier et chiffré des biens importés en temps réel et du manque à gagner<sup>31</sup>.

28. Pour « Status of Force agreement ». L'accord porte sur le règlement juridique relatif aux comportements et aux activités du personnel onusien ainsi qu'au statut de leurs biens : statut des militaires, leurs droits d'entrée et de sortie du pays, les facilités de communication, leur statut fiscal, civil et pénal, leurs privilèges et immunités.

29. Accord entre l'ONU et le gouvernement malien relatif au statut de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali, 1<sup>er</sup> juillet 2013. Arrêté 2015/1776 MEF-SG et 2018/3977/MEF-SG fixant le régime fiscal et douanier applicable aux marchés et contrats relatifs à la MINUSMA.

30. Lors des entretiens, certains interlocuteurs ont pointé la faiblesse du Mali, au moment de la signature de l'Accord, qui ne lui permettait pas de le négocier réellement. Voir à ce propos Michael Carnahan, William Durch, Scott Gilmore, *op. cit.*, p. 1. « Relationship with the Host Government »

31. Entretien avec des fonctionnaires de la Direction générale des Impôts, février 2019.

Selon la direction générale des Douanes, de 2016 à 2018, l'ensemble des droits et pertes exonérés s'élève à plus de 180 millions d'euros soit environ 40 % de la valeur des biens importés. La direction des Douanes précise que les biens sont parfois déclarés deux ans après avoir été importés, ces chiffres pourraient donc être sous-évalués. Les autorités douanières maliennes pointent également le risque avéré de détournement sur la base de faux documents au nom de la MINUSMA.

Les contrôles ne sont cependant pas interdits, mais les possibilités de déplacement des agents dans les différents lieux de déclarations sont limitées, tandis que les agents sont la cible d'actes terroristes au même titre que les agents de l'État.

L'autre aspect concerne l'impôt sur le traitement des salaires (ITS) pour le personnel malien : contrairement à la législation nationale en vigueur, les organisations internationales n'ont pas l'obligation de retenir à la source les impôts de leurs employés. Dans la mesure où les employés ne déclarent bien souvent pas leur revenu de manière spontanée, les risques de fraude et donc de manque à gagner pour l'État sont élevés. La direction générale des impôts suggère que les représentations des organisations internationales leur transmettent la liste de leurs employés.

Enfin, il est utile de rappeler que les contingents militaires (soit 4/5 de l'ensemble du personnel de la MINUSMA) arrivent avec leur équipement et tout ce qui leur sera utile pour fonctionner de manière autonome durant leur déploiement y compris pour la pratique de sports et de loisirs sur place, et parfois leur nourriture. D'un point de vue opérationnel, cela se justifie mais limite également les possibilités d'achats dans le pays du déploiement.

## 4. Perception des acteurs maliens

Les représentants institutionnels des ministères et administrations rencontrés (voir supra), bien que concernés par cet enjeu, n'ont qu'une idée floue des mécanismes d'approvisionnement de la MINUSMA et pour la plupart d'entre eux, pas de contact avec la MINUSMA. Dès lors, faute d'information (« on ne sait pas ce qu'ils font ») et de réflexion sur le sujet, ils peinent à avoir une vision claire et argumentée sur la question de l'impact de la MINUSMA. Cette situation conjuguée à l'absence de relations structurelles avec la MINUSMA est également source de frustration et entretient des perceptions parfois biaisées (« la MINUSMA est vue comme un envahisseur »)<sup>32</sup>. Du côté malien, il n'existe pas encore de structure unique qui appuie et fait le suivi des PME au Mali, ce qui ne facilite pas la coordination avec la MINUSMA : l'Agence pour la promotion des investissements au Mali (API-Mali) offre un point d'entrée unique pour la création d'entreprises au Mali sur les aspects administratifs mais n'apporte pas de suivi qualitatif aux entreprises.

En dépit de ces observations, certains éléments se sont dégagés des entretiens. Les exigences posées par la MINUSMA, qu'il s'agisse des compétences contractuelles ou encore du Code de conduite des fournisseurs, semblent produire quelques effets qualitatifs indirects. Ainsi, le personnel local acquiert de nouvelles compétences, de l'expertise mais aussi améliore ses méthodes de travail. Les centres de formation, notamment les centres BTP sont amenés à revoir la qualité des formations notamment en ce qui concerne les finitions dans les travaux de construction par exemple. En ce qui concerne les produits fournis, certains prestataires se dotent de normes internationales : l'eau minérale DIAGO, puisée au Mali et fournie à la MINUSMA, est labellisée ISO 9001 depuis 2014. Par ailleurs, les appels à concurrence stimulent l'émulation entre les entreprises et favorisent une mise à niveau qualitative dans la prestation des services. Les recommandations environnementales<sup>33</sup> reprises dans le Code de conduite incitent également les fournisseurs à prendre en compte ces préoccupations.

Néanmoins, l'accessibilité et la complexité des appels à compétition, ainsi que les sommes mises en jeu semblent être moins à la portée des petites entreprises qu'aux entrepreneurs déjà aguerris aux pratiques de concurrence. Les avantages que retirent les entrepreneurs déjà aguerris génèrent de la frustration auprès de ceux qui se sentent exclus du marché.

Par ailleurs, lorsque le fournisseur accroche un marché, il voit non seulement ses chances d'en remporter d'autres se multiplier mais également l'opportunité de passer d'une catégorie de montants à une autre (passer du niveau 2 au niveau 3). Un fournisseur malien formé aux États-Unis et expérimenté dans la vente en ligne, a pu ainsi en un minimum de temps et grâce à ses compétences et sa capacité à comprendre les codes de la compétition, devenir un fournisseur de première ligne et régulier de la MINUSMA.

32. Propos recueillis lors des entretiens menés à Bamako début février 2019.

33. Lire notamment : Claire Kupper, « Vers une gestion responsable de l'environnement dans les opérations de paix », Note de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, mars 2018.

Son carnet d'adresses international lui permet de répondre à une gamme quasi illimitée des besoins de la MINUSMA sans avoir de stock et avec l'aide d'une équipe réduite pour gérer les commandes. Un autre fournisseur de la région de Mopti, déjà actif dans les travaux d'infrastructure depuis une trentaine d'années, travaille avec la MINUSMA depuis trois ans, et ne connaît pas de difficulté à intégrer le système des Nations unies. Outre l'avantage d'être passé de la position de fournisseur niveau 2 au niveau 3, il peut dorénavant, grâce à son intégration dans le système onusien, avoir accès à des marchés partout dans le monde. Cet entrepreneur a pu par ailleurs créer quelques emplois et investir dans l'achat de nouveaux véhicules. Selon cet interlocuteur, la MINUSMA assure 80 % de l'économie à Mopti.

La Polyclinique Pasteur de Bamako illustre également cette capacité des acteurs déjà bien outillés à s'insérer dans ce marché onusien. L'expérience acquise dans les procédures de passation de marchés a facilité l'accès aux appels à concurrence de la MINUSMA. Les contrats passés avec la MINUSMA et les paiements fiables qui s'en suivent, ont encouragés la Polyclinique à investir afin de proposer de nouveaux services, construire des extensions, accroître de 30 % le personnel et les activités. L'amélioration de la qualité des soins a également ouvert à ce centre de santé d'autres portes vers une clientèle issue du secteur des organisations non gouvernementales (ONG), entre autres.

## Conclusion

« Donner priorité aux capacités locales de façon à ce que les opérations de paix tirent parti au mieux des possibilités d'achat sur le marché local » comme le recommande le rapport HIPPO s'avère une entreprise difficile au Mali comme dans les autres pays hôtes des OP.

En effet, lorsqu'une mission se déploie dans un pays hôte, elle trouve bien souvent une économie locale affaiblie par la crise à l'origine du déploiement, et marquée par de multiples faiblesses structurelles. Elle n'offre généralement pas un environnement propice au commerce.

Les chercheurs V. Bove et L. Elia<sup>34</sup>, après avoir analysé les effets de onze opérations de paix sur le développement économique des pays hôtes, concluent qu'à de rares exceptions, les opérations de paix ne paraissent pas avoir d'impacts positifs significatifs sur le développement économique des pays hôtes. Comme d'autres auteurs<sup>35</sup>, ils reconnaissent cependant le rôle de stimulation sur l'économie locale que peuvent jouer les OP. Il ne faut par exemple pas négliger les effets indirects tels que l'émulation qualitative entre prestataires des services et fournisseurs de produits que peuvent susciter les appels à concurrence.

Toutefois, force est de constater que la part du marché local dans l'ensemble des achats de la mission au Mali n'est pas sensiblement différente à celle relevée ailleurs dans d'autres missions (autour de 10 %) et semble donc plafonner en dépit des demandes répétées de l'ONU d'augmenter la part de marché local. Cependant, une part plus importante de chiffres d'affaires pour certains prestataires signifierait-elle pour autant un réel impact sur l'économie locale ? Un chiffre d'affaires plus élevé au profit des fournisseurs maliens ne suffit pas pour engendrer un effet pérenne ni d'entraînement au niveau socio-économique.

Encore faut-il une économie structurée, diversifiée, répartie sur l'ensemble du territoire et profitant au plus grand nombre. Le système onusien d'approvisionnement tend, dans les faits, à profiter davantage à une « élite » de prestataires déjà présente sur le marché avant son arrivée et renforce le phénomène d'une économie « bunkarisée »<sup>36</sup> concentrée en milieu urbain.

De plus, les besoins des missions de paix correspondent à des besoins spécifiques, en biens et produits parfois technologiques, dans la plupart des cas issus de processus de transformation industriels et plus en phase avec les besoins urbains. Outre l'indisponibilité locale de ces produits, ceux-ci sont déconnectés des besoins de base des populations. Le risque existe également de voir les quelques dividendes économiques engrangés par les prestataires plus modestes retomber rapidement une fois la mission clôturée.

Des recommandations opérationnelles ressortent de divers entretiens et s'adresse à la Mission onusienne et aux acteurs maliens.

34. V.Bove et L. Elia, *Economic Development in Peacekeeping Host Countries*, Oxford University, 2017.

35. E. Mvukiyehe et C. Samii, *The Subtle Micro-Effects of Peacekeeping: Evidence from Liberia*, 29 août 2010.

36. Øystein H. Rolandsen, *op. cit.* p. 5.

Il s'agirait par exemple d'établir des liens structurels avec les institutions locales et les principaux acteurs maliens concernés ; de systématiser l'établissement de statistiques régulières et désagrégées sur la part des achats locaux et de les partager avec les acteurs maliens ; de diffuser les informations relatives à l'évolution de cette question dans les rapports de la mission ; de réaliser un guide pratique relatif aux achats locaux dans les opérations de paix vu le caractère particulier des besoins des missions et de leur mandat. Il serait aussi utile d'accélérer la mise en place de mécanismes d'échanges d'information entre les nombreuses administrations potentiellement concernées par les achats de la MINUSMA.

Mais, plus fondamentalement, les OP ont-elles la vocation et les capacités à participer à la construction d'une économie inclusive, diversifiée, à partir du seul dispositif du système des approvisionnements ?

À la lumière des éléments observés sur le terrain malien, il apparaît qu'une vision davantage stratégique pourrait engendrer un réel levier pour stimuler des filières économiques pertinentes dans le pays hôte. Dans cette optique, il serait décisif d'envisager des études préalables sur le profil économique et les filières prioritaires indispensables, à la fois pour les populations et pour les opérations déployées. En outre, ces filières, une fois renforcées grâce à l'appui de la MINUSMA, constitueraient de véritables relais entre les opérations de paix et les programmes de développement portés par les autres agences onusiennes.

Enfin, l'exonération fiscale demeure l'un des enjeux fondamentaux. Il conviendrait d'en revoir l'étendue afin de la limiter aux biens et services liés directement aux besoins d'exécution du mandat de la mission. Comme le suggèrent les acteurs maliens, dans le sillage de ce que préconise également la Banque mondiale, supprimer l'exonération fiscale augmenterait sensiblement le périmètre fiscal de l'État hôte.

\*\*\*





# LE RÔLE DES OPÉRATIONS DE PAIX DE L'ONU DANS LES ÉLECTIONS : LES CAS DU MALI ET DE LA RDC

---



Crédit photo : ONU / Blagoje Grujic

**Paul Hammoud** est diplômé de l'Université de Neuchâtel en Histoire et Sciences de l'Information et de la Communication, ainsi que d'un Master en Economie et politiques européennes de l'Université de Genève. Après avoir effectué un stage au sein de la délégation de l'Union européenne auprès de l'UNESCO et de l'OCDE à Paris, Paul Hammoud a rejoint le GRIP où il a travaillé pour l'Observatoire Boutros-Ghali. Il y a exercé la fonction d'Assistant de Recherche entre 2018 et 2019. Il travaille actuellement à Bruxelles dans un réseau européen d'économie sociale.



**Michel Luntumbue** est chargé de recherche au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix (GRIP) à Bruxelles et membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali. Ses travaux de recherche portent sur l'amélioration de la sécurité humaine, la prévention des conflits et le renforcement de l'État de droit dans les pays d'Afrique centrale et occidentale.



Licencié en Sciences politiques et Relations Internationales, il possède une longue expérience dans le domaine de la coopération en Afrique. Il a supervisé et coordonné des projets de développement en Afrique de l'Ouest et centrale, notamment dans le domaine du renforcement et de la structuration des organisations. Il est l'auteur de différentes études sur les questions de développement, des relations Nord-Sud, les dynamiques des mouvements sociaux dans les pays du Sud (Afrique subsaharienne et Amérique Latine).

**Federico Santopinto** est spécialisé dans les politiques de l'UE pour la prévention et la gestion des conflits. Ses travaux au sein du GRIP portent sur la coopération au développement, la PESC et la PeSDC, ainsi que sur le processus d'intégration européenne dans le domaine de la défense et de la politique étrangère.

Parallèlement, Federico Santopinto travaillait comme observateur électoral de court et de long terme pour l'UE et l'OSCE dans les pays en situation de post-conflit, notamment en Afrique. Diplômé de l'Université de Florence en Sciences politiques, il a obtenu un master en Politique internationale à l'Université Libre de Bruxelles.



Global Affairs  
Canada

Affaires mondiales  
Canada

## Introduction : quels fondements ?

La principale mission de l'Organisation des Nations unies (ONU) est de promouvoir et maintenir la paix et la sécurité internationale, notamment à travers le règlement pacifique des conflits<sup>1</sup>. L'organisation d'un scrutin représente par conséquent une étape fondamentale de tout processus de pacification, et est souvent considéré comme un marqueur du degré de réconciliation atteint par une société en crise. Dans ce cadre, les élections constituent inévitablement un centre d'intérêt essentiel pour l'ONU, surtout lorsqu'elles se tiennent dans des pays instables où une opération de paix est déployée<sup>2</sup>.

Chaque année, l'ONU fournit une assistance électorale à près de 60 pays<sup>3</sup>, dans le but d'accompagner l'institutionnalisation de la démocratie par la mise en place de processus électoraux libres, durables et crédibles, et ce à intervalles réguliers. Théoriquement l'organisation et le contrôle des élections relèvent de la compétence exclusive des États, et l'ONU reconnaît ce principe de souveraineté et d'appropriation nationale des élections. Aussi, *le consentement et la demande d'un État* sont des conditions préalables au déploiement d'une mission électorale onusienne. Cependant, dans des circonstances exceptionnelles, ces missions peuvent être imposées par la communauté internationale, en prenant donc une forme bien plus intrusive.

En fait, la typologie des missions électorales des Nations unies varie au cas par cas et s'adapte au contexte local et international. Il est néanmoins possible d'identifier cinq types différents de missions déployées par l'ONU<sup>4</sup>.

- Observation électorale

Les missions d'observation électorales des Nations unies sont de plus en plus rares. Cette activité est menée plutôt par d'autres institutions, les organisations régionales telles que l'Union européenne, l'Union africaine (UA), et subrégionales (CEDEAO, SADC) et la société civile internationale, nationale et locale. Les missions d'observation produisent des rapports d'évaluation mais n'interfèrent pas dans le processus électoral. Elles sont menées par des observateurs indépendants civils et jamais par des militaires. Les opérations de paix (OP) des Nations unies ne sont donc pas directement concernées par ce genre de mission. Elles peuvent néanmoins sécuriser les activités des observateurs, et leur fournir un appui logistique, notamment dans le domaine du transport.

- Assistance technique électorale

C'est l'activité électorale plus classique des Nations unies, menée le cas échéant à travers ses opérations de paix. Elle comporte une sécurisation des élections (renforcement des patrouilles et de la présence des Casques bleus dans des zones clés), des activités de conseil sur les aspects techniques des élections (lois et réglementations électorales, constitution des listes des électeurs, découpage des circonscriptions, juridiction électorale...), un appui logistique (par exemple pour la distribution ou le stockage du matériel électoral) et enfin un soutien aux activités d'information et d'éducation des électeurs. L'assistance électorale est le plus souvent inscrite dans les mandats des OP déployées par les Nations unies.

- Supervision électorale

Dans les cas de supervisions électorales, les Nations unies doivent contrôler et valider ou invalider toutes les différentes phases de l'organisation électorale. Les autorités nationales restent à la manœuvre, mais doivent obtenir l'approbation de New York si elles souhaitent voir leur processus électoral reconnu au niveau international. Elles sont donc censées se conformer aux injonctions de l'ONU. Ce type de mission est beaucoup plus intrusif que celui d'assistance électorale, qui se limite à fournir des conseils. Les supervisions électorales sont aussi beaucoup plus rares et requièrent un vote du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale des Nations unies.

- Certification électorale

Les Nations unies peuvent en outre certifier les élections, bien qu'elles n'aient pas joué un rôle déterminant dans leur organisation. La certification est le processus juridique par lequel les résultats définitifs sont « certifiés » par l'autorité légitime. Généralement cette tâche incombe à une autorité nationale. Toutefois, le Conseil de sécurité

---

1. La Charte de l'Organisation des Nations unies, Chapitre I article 1.  
 2. Michel Luntumbue, L'implication de la communauté internationale dans les processus électoraux en Côte d'Ivoire et RDC : une analyse comparée, Note d'Analyse du GRIP, 3 août 2012, Bruxelles.  
 3. Nations unies, Questions thématiques, La démocratie.  
 4. Nations unies, Département Affaires politiques et consolidation de la paix, Élections.

ou l'Assemblée générale peuvent demander au Secrétaire général de jouer un rôle de « certificateur ». L'ONU est donc tenue de produire une déclaration finale attestant de la crédibilité de l'élection. Comme la supervision, la certification électorale est, elle aussi, plutôt rare. L'exemple plus récent est celui de la Côte d'Ivoire en 2011<sup>5</sup>.

- Organisation des élections

Dans de rares cas, lorsqu'elle doit opérer dans un contexte où les institutions étatiques se sont complètement effondrées, l'ONU peut assumer pleinement l'organisation d'élections. C'est ce qui s'est produit en 1992-1993 au Cambodge et en 2001 à Timor-Leste.

Les missions de supervision, de certification et d'organisation électorales sont bien évidemment plus intrusives que celles d'assistance ou d'observation électorale. Elles ont en effet un caractère contraignant, que les missions d'observation et d'assistance classiques n'ont pas. Ces dernières, contrairement aux premières, ne disposent d'aucun pouvoir pour faire respecter les conclusions de leurs rapports<sup>6</sup>.

Au sein de l'administration des Nations unies, la politique électorale est planifiée et supervisée par le « Département des affaires politiques et de consolidation de la paix » (DPPA) du Secrétariat des Nations unies à New York, qui dispose à ce propos d'une « Division de l'assistance électorale ».

Généralement, la mise en œuvre concrète de l'aide électorale sur le terrain est ensuite assurée par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), qui est la principale agence d'exécution de programmes de coopération des Nations unies et qui dispose d'un programme spécifique à ce propos.

Toutefois, lorsque les activités de soutien électorale de l'ONU interviennent dans un pays où est déployée une opération de paix, les administrations de ces mêmes missions peuvent jouer un rôle prépondérant dans la mise en œuvre sur le terrain de l'aide électorale. Souvent, elles disposent pour cela d'une unité électorale. Celle-ci devra alors travailler en étroite coordination avec le PNUD (voir le schéma page 5).

## 1. Le cas du Mali

### 1.1 Le mandat électorale de la MINUSMA

Avant que se tiennent les élections présidentielles maliennes du 29 juillet 2018, l'opposition du pays s'était adressée au Secrétaire général des Nations unies pour réclamer une mission de certification électorale<sup>7</sup>.

Cette requête s'explique au regard de la situation politique et sécuritaire du pays, qui était particulièrement complexe et précaire en 2018, tout comme elle le demeure actuellement d'ailleurs<sup>8</sup>. Dans ce contexte, le bon déroulement de l'élection présidentielle était un réel défi. Toutefois, malgré la situation fragile et volatile et les requêtes de l'opposition, Antonio Guterres a dû rappeler à ses interlocuteurs maliens que l'ONU ne déploie que très rarement des missions de certification électorale, et seulement quand le Conseil de sécurité le lui autorise<sup>9</sup>. Puisque ce n'était pas le cas, les Maliens ont donc dû se satisfaire d'une mission d'assistance électorale classique.

Celle-ci était d'ailleurs inscrite dans le mandat de la MINUSMA dès sa création en 2013 (RES 2100/2013). L'assistance électorale peut donc être considérée comme l'un des objectifs constitutifs essentiels de la mission. En 2013, d'ailleurs, les présidentielles étaient aux portes et le rôle attribué à la MINUSMA dans ce cadre était plus précisément celui de soutenir le scrutin de quatre manières<sup>10</sup> :

1. À travers une **assistance technique** (informatisation du processus électorale, mise en place d'outils de gestion des résultats, appui à l'actualisation du fichier électorale et à l'établissement des listes électorales dans et hors du Mali, conseils en matière de lois et règlementations électorales, renforcement de capacités des femmes pour leur participation au processus électorale en tant qu'électrices et candidates, aide au découpage des circonscriptions électorales, formation des personnes impliquées dans le processus électorale à tous les échelons).

5. Michel Luntumbue, L'implication de la communauté internationale dans les processus électoraux en Côte d'Ivoire et RDC, op.cit.

6. Évariste Soron, Assistance électorale, Réseau de recherche sur les opérations de paix, 28 juillet 2012.

7. « L'ONU appuiera le Mali à organiser les élections en juillet », BBC news Afrique, 31 mai 2018.

8. À propos de la situation au Mali, voir le Monitoring de la stabilité régionale dans le bassin sahélien et en Afrique de l'Ouest, avril-juin 2018 publié par le GRIP.

9. Conférence de presse du Secrétaire général de l'ONU à Bamako, Mali, 30 mai 2018.

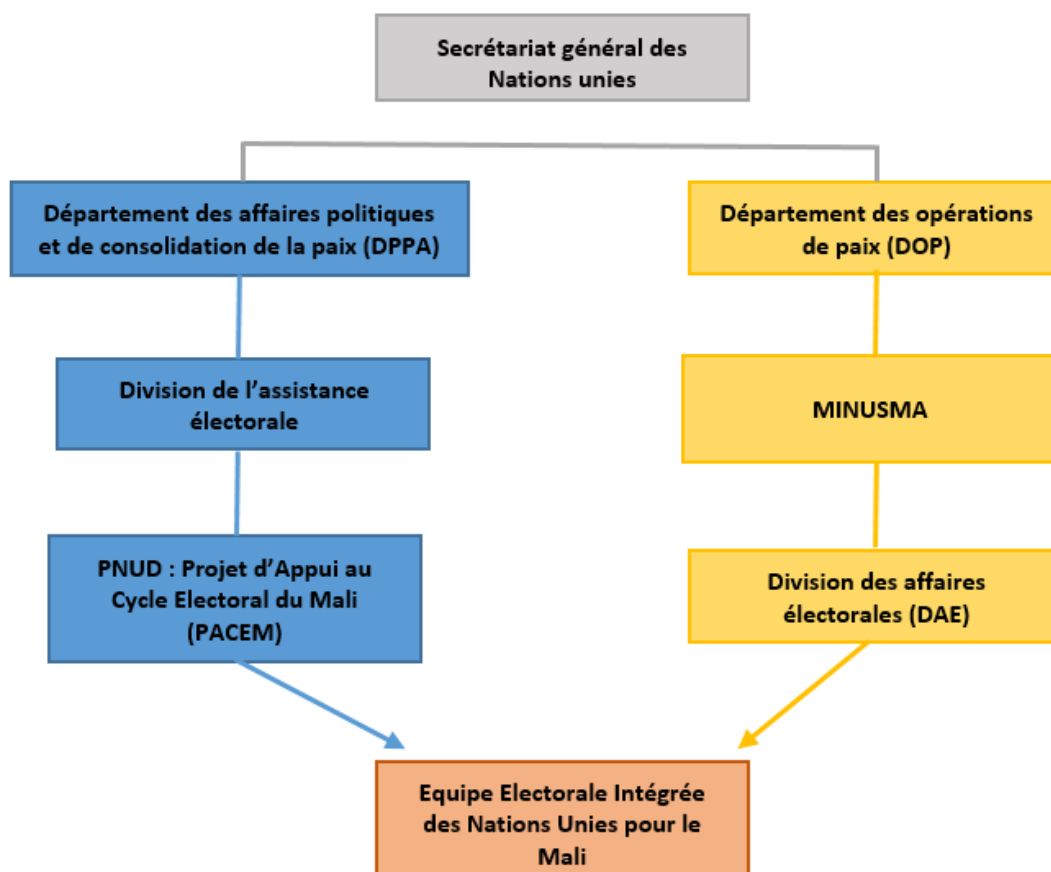
10. Fiche d'information MINUSMA – Division des affaires électorales

2. À travers une **aide logistique** (soutien au déploiement du personnel, des fonds et du matériel nécessaire au bon déroulement des élections notamment dans les zones difficiles d'accès ou dangereuses, stockage du matériel électoral sensible).
3. À travers un **appui sécuritaire** (sécurisation des personnes impliquées dans le processus électoral, du matériel électoral, des bureaux de vote ainsi que des centres d'agrégation et de tout autre lieu stratégique au regard de la bonne tenue du scrutin). Cette mission est menée à travers le déploiement d'escortes et de patrouilles mais aussi via la mise en stand-by des Force de réaction rapide (FRR) et des moyens d'évacuation sanitaire (EVASAN), essentiellement dans les régions du Nord et à Mopti.
4. Ainsi qu'en termes de **sensibilisation et communication** (sensibilisation et éducation au vote, soutien aux activités de la société civile).

Pour accomplir son mandat électoral, la MINUSMA a été dotée d'une Division des affaires électorales (DAE). Celle-ci travaille avec le Projet d'appui au cycle électoral du Mali (PACEM) administré par le PNUD, et forment à cet effet l'Équipe électorale intégrée des Nations unies pour le Mali (en anglais : *United Nations Integrated Electoral Team - UNIET*).

Au fil des années, le mandat électoral de la MINUSMA a été renforcé, bien qu'il n'ait pas réellement évolué dans la substance. Depuis 2013, chaque nouvelle résolution adoptée par le CSNU au sujet de la mission onusienne a confirmé que celle-ci devait soutenir les consultations électorales à venir. Notons toutefois que, à partir de 2015, le Conseil de sécurité a tenu à préciser que ce soutien devait se faire « ... *dans les limites de ses moyens et dans ses zones de déploiement...* »<sup>11</sup>.

En 2017, à un an des élections présidentielles et législatives particulièrement importantes, la portée du mandat électoral de la MINUSMA a été renforcée à travers la Résolution 2364. Le Représentant Spécial du Secrétaire général des Nations unies (RSSG) et chef de la MINUSMA, Mahamat Saleh Annadif, a en effet été chargé d'exercer ses bons offices auprès des acteurs politiques et institutionnels maliens afin de faciliter la tenue des élections



11. Résolution 2227 (2015) du Conseil de sécurité, Résolution 2364 (2017) du Conseil de sécurité, Résolution 2423 (2018) du Conseil de sécurité.

présidentielles et législatives prévues en 2018<sup>12</sup>. Des organes ont été créés pour cela, dont un Comité stratégique consultatif présidé par le RSSG et regroupant d'autres représentants de la communauté internationale participant au processus électoral. Les précédentes résolutions concernant le Mali ne prévoyaient pas de manière aussi explicite ce rôle diplomatique demandé au chef de la MINUSMA, ce qui laisse à supposer qu'à partir de 2017 le rôle de celle-ci en matière électorale est devenu plus important que durant la période 2013-2016<sup>13</sup>.

## 1.2 Le rôle joué par la MINUSMA lors du scrutin présidentiel de 2018

À la veille du scrutin présidentiel de 2018, le directeur de la Division des affaires électorales de la MINUSMA, Martin Nandon, a clairement précisé les contours et les limites de sa mission en affirmant que : « *ce n'est pas la MINUSMA qui organise les élections, ce n'est pas la MINUSMA qui sécurise les élections. Les élections sont organisées et sécurisées par les autorités nationales du Mali. C'est une activité de souveraineté. Nous, nous sommes là à leur demande, pour les appuyer* »<sup>14</sup>.

L'Équipe électorale intégrée des Nations unies pour le Mali a pourtant été déterminante dans l'organisation du scrutin de 2018, tout comme dans ceux qui l'ont précédé depuis 2013. L'administration malienne en charge des élections a en effet dû faire largement appel au soutien technique, logistique et sécuritaire de la MINUSMA, avant, pendant et après le scrutin. Le rôle attribué au RSSG en matière de médiation a lui aussi été largement utilisé avant et après le scrutin.

- Le soutien logistique a été significatif. Le transport de matériel et de personnel électoral dans des régions isolées ou en conflit telles que Mopti, Bougouni, Kolondieba et Yanfolila n'aurait pas été possible sans la mission onusienne<sup>15</sup>. Plusieurs centaines d'agents électoraux, d'administrateurs et de préfets ont ainsi pu se déplacer dans les régions du centre et du nord. Les préfets et les agents impliqués dans l'organisation du vote ont également pu bénéficier de dizaines de véhicules de location mises à leur disposition par la mission. Celle-ci a joué en outre un rôle déterminant dans le stockage et la sécurisation du matériel électoral et a assuré le transport systématique de tous les candidats à la présidentielle dans le centre et le nord du pays afin qu'ils puissent y faire campagne. Seules les principales villes de ces régions ont néanmoins pu être couvertes par la campagne électorale pour des raisons de sécurité.
- Les bons offices du chef de la MINUSMA, Mahamat Saleh Annadif, se sont avérés importants pour apaiser les tensions entre les forces d'opposition et gouvernementales, surtout pendant la campagne électorale. Ce fut le cas notamment en juin 2018, suite à l'organisation par l'opposition d'une manifestation non autorisée, laquelle s'était terminée avec des incidents faisant 16 blessés parmi les manifestants et un blessé parmi les forces de l'ordre. Le chef de la MINUSMA, accompagné du Chef de la Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel et du Représentant spécial de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au Mali, étaient alors intervenus auprès des autorités maliennes et de l'opposition pour calmer les esprits. Suite à cette intervention, une nouvelle manifestation de l'opposition, cette fois-ci autorisée par le gouvernement malien, avait pu se tenir sans incidents<sup>16</sup>.
- Dans le domaine de la formation et de l'assistance technique, la MINUSMA et le PNUD ont aussi joué un rôle important, notamment en contribuant à la rédaction du Guide des agents électoraux et à de multiples autres formations destinées à quelque 100 000 agents électoraux qui ont dû intégrer les 23 000 bureaux de vote disséminés dans le pays. Les Nations unies ont en outre formé le personnel de la Cour constitutionnelle appelé à résoudre les contentieux électoraux mais aussi les conseillers juridiques et les avocats des candidats et des partis. La Division électorale de la MINUSMA a enfin soutenu l'administration malienne dans ses activités de communication, de sensibilisation et d'éducation civique au vote, en travaillant en étroite collaboration avec la société civile malienne.
- Cette dernière a bénéficié d'un rôle important dans le dispositif onusien d'aide à la sensibilisation, notamment par l'action de l'Association malienne pour le Relèvement du taux de participation aux élections (AMRTPE). L'association a en effet eu « la charge, avec l'appui des Nations unies, de la mise en place du projet de formation des médiateurs électoraux et de la mitigation des violences liées aux élections.

12. Art. 8 de la Résolution 2364 du CSNU du 29 juin 2017.

13. Projet d'appui au cycle électoral 2018 – 2019 entre le gouvernement du Mali et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Voir aussi le Rapport annuel du PACE – Mali d'avril - décembre 2018.

14. L'Appui aux différents processus électoraux au Mali : un volet du mandat de la MINUSMA, *ONU Actualités*, 25 juillet 2018.

15. Mission d'observation électorale de l'Union européenne – Mali 2018 – Rapport final.

16. Antonio Guterres, *Rapport du Secrétaire général, S/2018/866*, 25 septembre 2018.

Un projet qui a permis de former 1492 médiateurs à travers tout le pays »<sup>17</sup>. L'AMRTPE a ainsi organisé le 17 juillet un atelier de renforcement des capacités des autorités administratives chargée des élections sur les bonnes pratiques à tenir pendant la période électorale. La cérémonie d'ouverture de l'atelier s'est tenue en présence du Directeur de la Division des affaires électorales de la MINUSMA, Martin Nadon, et du Secrétaire général du ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation, Babahamane Maiga. Ce dernier « a insisté sur l'importance de cette formation et la neutralité des agents électoraux »<sup>18</sup>.

→ Outre les domaines technique et logistique, c'est surtout sous un angle sécuritaire que la MINUSMA a été sollicitée. Dans les grandes villes du nord du pays, la mission a mené ses opérations dans la majeure partie des bureaux de vote, en intensifiant sa présence aux côtés des Forces de Défense et de Sécurité du Mali. Le temps de sortie en mission de la MINUSMA a ainsi été fortement augmenté. Des hélicoptères ont également été déployés afin de soutenir le dispositif de sécurité en place. La surveillance aérienne a été ultérieurement renforcée lors du deuxième tour des présidentielles.

### 1.3 Un premier bilan

Au regard du contexte dans lequel versent le centre et le nord du Mali, globalement le bilan de la MINUSMA par rapport à son mandat électoral peut être considéré comme relativement positif, bien que de nombreux problèmes persistent. D'un point de vue sécuritaire, le premier tour de l'élection présidentielle (29 juillet 2018) s'est tenu dans le calme malgré des incidents limités à déplorer, notamment dans la région de Kidal. Seulement 871 bureaux de vote, sur l'ensemble des 23 041<sup>19</sup>, représentants près de 250 000 inscrits sur les listes électorales, n'ont pas pu ouvrir, en grande partie pour des questions de sécurité. À ce propos, 768 des 871 bureaux de vote qui n'ont pas pu ouvrir étaient dans les régions de Mopti et de Ségou, c'est-à-dire dans le centre du Mali et non dans le nord du pays.<sup>20</sup>

Durant le deuxième tour (12 août 2018), face aux risques d'attaques, 490 bureaux de vote ont été fermés, soit près de la moitié en moins en comparaison avec les 871 du premier tour. 440 d'entre eux étaient localisés dans les régions de Mopti et Ségou, selon le ministre de la Sécurité publique, le général Salif Traoré<sup>21</sup>. Malgré des attaques moins nombreuses qu'au premier tour, plusieurs incidents ont éclaté dans des localités au Nord et au centre du pays, avec notamment l'assassinat par des hommes armés du président du bureau de vote du village d'Arkodia.

D'un point de vue logistique, l'apport de la MINUSMA peut également être considéré comme un succès. En dépit de l'instabilité au centre et au nord du Mali et d'une situation globalement fragile, cinq scrutins ont néanmoins pu être organisés depuis 2013 grâce notamment à l'appui logistique et sécuritaire de la MINUSMA, et ce dans des conditions acceptables (les deux tours des élections présidentielles de 2013 et 2018 et les élections locales de 2016).

Malgré ces réussites indéniables, force est de constater que l'appui des Nations unies et de plusieurs autres organisations internationales au processus électoral n'a pas suffi à apaiser les tensions politiques ni à restaurer la confiance parmi les acteurs politiques maliens. Les résultats électoraux du premier comme du deuxième tour des présidentielles de 2018 ont été en effet fortement contestés par la plupart des partis d'oppositions, qui ne les ont pas reconnus. La validité du fichier électoral a notamment été remise en cause.

Cette crise de confiance vis-à-vis de la transparence du processus électoral était en réalité déjà présente bien avant le scrutin de 2018, mais le soutien des institutions internationales et de la MINUSMA depuis 2013 n'a pas encore permis de l'enrayer. En témoigne le taux de participation électoral extrêmement faible, moins de 42 % des électeurs s'étant rendu aux urnes lors du premier tour des présidentielles. Ce taux est même descendu à 33 % au second tour. Pourtant, durant le premier tour des présidentielles de 2013, le taux de participation avait dépassé légèrement les 51 %.

Le report des élections législatives qui devaient se tenir quelques mois après les présidentielles n'a d'ailleurs certainement pas aidé à rétablir la confiance d'une partie de la population dans les autorités maliennes. Il prouve en tout cas que l'assistance électorale fournie par la communauté internationale au Mali n'a pas encore produit les effets structurants permettant à ce pays de s'affranchir de l'aide extérieure.

17. L'appui aux différents processus électoraux au Mali : un volet du mandat de la MINUSMA, *ONU Actualités*, 25 juillet 2018.

18. Organisation d'élections libres et transparentes, L'AMRTPE joue sa partition, *Africone*, 24 juillet 2018.

19. Antonio Guterres, *Rapport du Secrétaire général, S/2018/866*, 25 septembre 2018.

20. FIDH, Dans le centre du Mali, les populations prises au piège du terrorisme et du contre-terrorisme, *Rapport d'enquête*, Novembre 2018/N°727f, p.7

21. FIDH, *Ibidem*.



## 2. La MONUSCO et le processus électoral en RD Congo

### 2.1 Défis de l'assistance électorale en contexte de crise complexe

Créée par la résolution 1279 du Conseil de sécurité du 30 novembre 1999, la Mission de maintien de la paix des Nations unies au Congo (MONUC), a été déployée pour accompagner le processus de paix et préparer le pays à ses premières élections pluralistes depuis son indépendance. En vingt ans de présence, la mission des Nations unies a accompagné trois cycles électoraux – **en 2006, 2011 et 2018** – tout en faisant face à plusieurs crises sécuritaires majeures, qui se sont soldées par des déplacements massifs de populations, de graves violations des droits humains ainsi que de nombreuses victimes civiles<sup>22</sup>.

En dépit de l'engouement populaire qui l'avait accompagné ainsi que du soutien de la « communauté internationale<sup>23</sup> », le premier cycle d'élections générales qui se déroule de juillet à octobre 2006 n'a pas débouché sur la stabilité escomptée ; l'Est du pays est en effet resté en proie à des cycles de violences répétées ainsi qu'à une insécurité latente. En juillet 2010, la MONUC est devenue la MONUSCO, Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en république démocratique du Congo, avec un mandat recentré sur l'appui à la stabilisation du pays et sur la protection des civils<sup>24</sup>. À elle seule, la mission incarne d'une manière singulière tous les défis d'une opération multidimensionnelle de maintien de paix dans un contexte de crise complexe, et plus particulièrement les limites de l'assistance électorale dans un contexte extrêmement polarisé.

### 2.2 Du cycle électoral de 2006 aux élections de 2011 : une influence onusienne décroissante

Dans le sillage de l'accord politique entre les protagonistes congolais, scellé à Sun City<sup>25</sup> (Afrique du Sud) en décembre 2002, la MONUC a soutenu la transition et l'organisation du référendum sur la nouvelle Constitution congolaise ainsi que les élections générales – présidentielles et législatives – qui s'en sont suivies. Le rôle de la mission a pris la forme d'un soutien logistique et d'une assistance technique à la Commission électorale indépendante (CENI) congolaise. Cet appui est intervenu à plusieurs niveaux : protection physique des populations, formation et sensibilisation des citoyens au civisme, aux questions des droits humains et des libertés individuelles afférentes au vote, et enfin soutien technique et logistique grâce auquel le déploiement du matériel électoral a été assuré, même dans les zones les plus reculées et les plus difficiles d'accès.

C'était également la première fois que l'ONU s'appuyait sur un partenariat institutionnel entre le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Département des opérations de paix (DOP), par le biais d'une mission sur le terrain, en vue de coordonner son soutien électoral. Parallèlement, la mission a également soutenu les initiatives touchant au Désarmement, à la Démobilisation et la Réinsertion (DDR) ; elle a appuyé l'amorce d'une réforme du secteur de la sécurité (RSS) ainsi que la création des nouvelles forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et la Police nationale congolaise (PNC).

L'Accord de Sun City avait permis la fin de la guerre ainsi que la mise en place d'une transition politique, en instituant un gouvernement dirigé par un président, Joseph Kabila au pouvoir depuis janvier 2001, et quatre vice-présidents. Cette transition avait principalement pour objectif d'assurer la restauration de l'intégrité territoriale du Congo, la pacification, le rétablissement de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire ainsi que la reconstruction du pays. Bien que le processus électoral de 2006 ait été ponctué par des incidents sécuritaires, notamment des affrontements dans les rues de Kinshasa entre les troupes fidèles à Joseph Kabila et celles fidèles à son rival, l'ancien vice-président Jean-Pierre Bemba, la mission onusienne a su exercer une influence réelle sur l'ensemble des acteurs politiques congolais, en vue de la bonne tenue de ces élections qui ont été jugées crédibles par la communauté internationale.

22. Ces crises sont liées à la persistance de l'activisme de groupes armés nationaux ou ceux issus de pays voisins et ont pour fondement, des conflits pour le contrôle de ressources, à Bunia en 2003, la mutinerie d'éléments de l'armée congolaise rétifs au brassage à Bukavu en 2004, à Goma en 2008 et 2012-13 et à Beni en 2018-2019. EPON Report, Assessing the effectiveness of the United Nations Mission in the DRC / MONUC – MONUSCO, Report 3/2019, Norwegian Institute of International Affairs.

23. L'Union européenne avait assuré près de 80 % du coût de ce processus électoral estimé à plus de 430 millions de dollars, et contribué à la sécurisation des élections par le déploiement à Kinshasa d'une force européenne de 800 hommes, l'EUFOR. Les Sud-Africains qui avaient parrainés les accords de Sun City et Pretoria ont notamment financé les bulletins électoraux. RD Congo, mobilisation sans précédent de la communauté internationale

24. Résolution S/RES/1925 (2010), Conseil de sécurité, mai 2010

25. Accord politique pour la gestion consensuelle de la transition en république démocratique du Congo, 2002. L'accord de Sun City signé le 12 décembre 2002 en Afrique du Sud, entre le gouvernement congolais, le Rassemblement congolais pour la démocratie/Mouvement de libération (RCD/ML), le Rassemblement congolais pour la démocratie/National (RCD/N), les Mai-Mai, l'opposition politique et la société civile.

L'influence de la mission au cours de ce premier cycle électoral a été particulièrement renforcée par la présence du *Comité international d'accompagnement de la transition* (CIAT), dont la mission faisait partie aux côtés notamment des représentants des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité, de l'Union africaine (UA) et de l'Union européenne (UE)<sup>26</sup>. Le succès de ce premier cycle d'élections amènera le Conseil de sécurité à envisager la possibilité d'un retrait de la mission ou d'une réduction de ses effectifs, en fonction de l'évolution de la situation dans l'Est du pays. Ce climat d'optimisme s'accompagne ainsi d'un relatif désengagement politique et diplomatique du Conseil de sécurité en RDC<sup>27</sup>. La situation dans l'Est du pays n'évolue cependant pas vers un niveau de stabilité suffisant pour enclencher le retrait de la mission. La MONUC restera finalement engagée dans le pays avec un mandat élargi à plusieurs tâches différentes, dont la protection des civils.

### *Conflits gigognes...*

Entre décembre 2006 et décembre 2008, le gouvernement congolais sera confronté à la rébellion du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), dirigée par Laurent NKunda, un officier vétéran des « deux guerres du Congo<sup>28</sup> », rétif à l'intégration dans la nouvelle armée nationale<sup>29</sup>. Cette rébellion prendra temporairement fin avec la signature en janvier 2008, d'un accord général entre le gouvernement congolais et différents groupes armés actifs dans les Kivus, dont le CNDP. Dans l'entretemps, les soupçons d'une implication des pays riverains dans l'instabilité persistante dans l'Est du pays – et notamment le soutien supposé du Rwanda au CNDP – vont favoriser un alignement de la MONUC et des autres partenaires internationaux, sur l'« approche militaire » préconisée par le gouvernement de Joseph Kabila, qui entend renforcer et centraliser son propre pouvoir<sup>30</sup>.

C'est dans ce contexte de fragilité des institutions démocratiques et d'instabilité que le Conseil de sécurité va charger la mission de contribuer à la réforme du secteur de la sécurité (RSS) ainsi qu'à la consolidation des institutions congolaises afin de prévenir une reprise violente du conflit. Aux termes de la Résolution 1856 du 22 décembre 2008, le Conseil de sécurité autorise en effet la MONUC à prendre des mesures pour « prévenir les attaques contre des civils et dissuader les capacités militaires de groupes armés illégaux qui continuent de recourir à la violence ». Mais, en janvier 2009, un accord surprise est signé entre le Rwanda et la RDC ; l'accord consacre notamment une réintégration controversée<sup>31</sup> des éléments de la rébellion du CNDP dans l'armée congolaise, et autorise d'autre part l'armée rwandaise à mener avec les FARDC des opérations conjointes contre les rebelles des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) actives sur le territoire congolais depuis l'année 2000<sup>32</sup>. Ce tournant s'accompagne d'un important dilemme pour la MONUC, appelée à soutenir ces opérations conduites par des forces armées congolaises, comptant dans leurs rangs d'anciens éléments rebelles aux antécédents non vérifiés, et dont certaines ont entraîné de graves violations des droits humains<sup>33</sup>.

### *...et délitement du processus électoral*

Avec l'approche du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'indépendance du pays, en 2010, le gouvernement congolais, est désireux de démontrer qu'il n'avait plus besoin d'aide extérieure, et va de plus en plus remettre en question la présence prolongée de la MONUSCO qu'il ressent comme une atteinte à sa souveraineté. Par la résolution 1925 (30 mai 2010), le Conseil de sécurité autorise ainsi le retrait de 2 000 soldats et transforme la MONUC en MONUSCO. Le nouveau mandat de la mission est censé consacrer une reprise de l'initiative par le gouvernement congolais dans le processus de stabilisation du pays. Cette période est considérée par les observateurs comme marquant la perte d'influence de la mission sur les acteurs congolais<sup>34</sup>. La désignation de Roger Meece, ancien ambassadeur des États-Unis en RDC, comme nouveau Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) en donne le ton. Ce dernier est apparu comme une personnalité conciliante et plus encline à passer des compromis avec les dirigeants congolais. Le RSSG s'abstiendra notamment de critiquer la réforme du code électoral entreprise par le Parlement congolais, en janvier 2011 ; décidée à moins d'un an des élections, en dehors de tout débat national et sans la participation de l'opposition au vote.

26. Le CIAT a été créé en application de l'annexe IV de l'accord global et inclusif de Prétoria de 2002 pour épauler la transition congolaise. L'Afrique du Sud, l'Angola, la Belgique, le Canada, le Gabon, et la Zambie en font également partie.

27. EPON, Report 3/2019, op.cit.

28. Le premier conflit de 1996-1997, est mené par une coalition de rebelles congolais qui renverse le régime du maréchal Mobutu, le second de 1998-2002, opposant le pouvoir de Laurent-Désiré Kabila à deux rébellions armées soutenues par ses anciens alliés du Rwanda et de l'Ouganda.

29. « Formes armées en RDC : le chaos institutionnalisé ? », Georges Berghezan, Note d'Analyse du GRIP, 9 janvier 2014

30. EPON, Report 3/2019, op.cit.

31. Cette intégration se fait contre l'avis des de la mission européenne de conseil et d'assistance pour la RSS (EUSEC RD Congo) et de l'unité SSR de la MONUSCO. En intégrant les FARDC, le CNDP garde sa propre chaîne de commandement au sein de l'armée.

32. Formées en RDC en 2000, les FDLR défendent les intérêts des rwandais réfugiés en RDC et opposés à la présidence de Paul Kagame. Ils sont parfois accusés de compter d'anciens génocidaires dans leurs rangs.

33. EPON, Report 3/2019, op.cit.

34. EPON, Report 3/2019, op.cit.

Cette retouche du code électoral, qui supprime le second tour du scrutin présidentiel, ouvre la voie à l'élection du président sortant Joseph Kabila, à la majorité relative, face à une opposition congolaise alors très divisée<sup>35</sup>.

À l'instar du nouveau RSSG, l'ensemble de la « communauté internationale » se montrera relativement ambivalente face au déroulement chaotique du cycle électoral de 2011 et aux allégations d'irrégularités formulées par les différentes missions d'observations. Comme l'avait alors souligné l'analyste Thierry Vircoulon, il semblait qu'après la malheureuse expérience survenue en Côte d'Ivoire, « les Nations unies avaient pris soin de ne pas être l'arbitre des élections congolaises, en ne les certifiant pas<sup>36</sup>».

La résolution 1991 du Conseil de Sécurité du 28 juin 2011, relative à la prolongation de la mission de la MONUSCO en RD Congo, circonscrit en effet le rôle électoral de la mission onusienne à trois volets : l'appui technique et logistique à la CENI, la médiation entre les différentes parties prenantes au processus électoral, et enfin le monitoring des violations des droits humains dans le contexte des élections<sup>37</sup>.

La campagne pour les élections présidentielle et législatives congolaises du 28 novembre 2011 a été marquée par des tensions qui ont fait de nombreuses victimes<sup>38</sup>. Bien que la MONUSCO a assuré les tâches qui lui revenaient – appui à la formation des agents électoraux dispensée par la CENI, formations pour la sécurisation des élections au profit des éléments de la Police nationale congolaise (PNC), livraison de matériel (kits électoraux, matériel de sensibilisation/de formation, isolements, bulletins de vote) – les élections elles-mêmes ont été émaillées de nombreux incidents et problèmes techniques, notamment l'acheminement tardif de matériel électoral dans certaines localités, entraînant la poursuite des opérations de vote au-delà des délais légaux<sup>39</sup>. Cependant, comme l'avait rappelé Leïla Zerrougui, alors la Représentante spéciale adjointe du Secrétaire général des Nations unies en RDC, « *La MONUSCO n'avait pas reçu le mandat ni de certification, ni de validation des résultats des élections, encore moins de supervision des opérations de vote et de dépouillement*<sup>40</sup> ». Nombre d'observateurs avaient toutefois estimé que la mission n'avait alors pas usé suffisamment de son influence pour dénoncer un processus électoral vicié<sup>41</sup>.

### 2.3 La marginalisation de la MONUSCO dans le cycle électoral de 2018

La « mutation » de la MONUC en MONUSCO en juillet 2010, a été en grande partie le résultat de relations de plus en plus suspicieuses entre la mission onusienne et le gouvernement congolais soucieux de recouvrer les attributs de sa souveraineté. La volonté du Président Kabila d'affirmer son autorité, dès le premier cycle électoral, a contribué à une réduction progressive de l'influence politique de l'ONU. Cette volonté d'affirmation est restée l'un des facteurs déterminants du contexte politique entre 2012 et 2018. Ce contexte a été marqué par un nouveau cycle de crises, lié notamment aux velléités de modification constitutionnelle attribuées à la majorité présidentielle, en vue d'assurer un troisième mandat pour le président Kabila<sup>42</sup>. La mise en cause du processus électoral de 2011 avait affaibli la légitimité du président réélu, débouchant sur une nouvelle phase d'instabilité à l'Est avec l'émergence de la rébellion du M23 en 2012<sup>43</sup>.

Le report des élections prévues fin de l'année 2016, à l'échéance du second et dernier mandat constitutionnel de Joseph Kabila, coïncide par ailleurs avec l'aggravation d'une crise sécuritaire majeure au Kasai, née de la répression de la révolte dite de Kamuina Nsapu<sup>44</sup>.

Dans l'entretemps, le processus de concertation entre l'opposition et la majorité présidentielle, dans le cadre de l'Accord de la Saint Sylvestre (31 décembre 2016), débouche sur la mise en place d'un gouvernement de transition, qui mènera au cycle électoral de décembre 2018<sup>45</sup>.

35. L'implication de la communauté internationale dans les processus électoraux en Côte d'Ivoire et RDC : une analyse comparée, Michel Luntumbue, Note d'Analyse du GRIP, 3 août 2012

36. Idem.

37. Résolution S/RES/1991 (2011), Conseil de sécurité, 28 juin 2011, paragraphe 7.

38. Au moins 33 personnes tuées par les forces de sécurité à Kinshasa, entre le 26 novembre et le 25 décembre 2011, selon le Rapport d'enquête de l'ONU sur les violations des droits humains pendant les élections générales en RDC.

39. Le Rapport de la ligue des électeurs du Congo épingle « La circulation frauduleuse des bulletins de vote entre les mains de personnes étrangères à la CENI et la saisie de quelques-uns pré-cochés en faveur de certains candidats », page 27, 2012.

40. Leïla Zerrougui clarifie l'apport de la MONUSCO aux élections en RDC, *Radio Okapi*, 30 décembre 2011.

41. EPON, Report 3/2019, op.cit.

42. « La République démocratique du Congo vit-elle un scénario à la burkinabé ? », Michel Luntumbue et Agathe Plauchut, Note d'Analyse du GRIP, 23 janvier 2015.

43. « APSA : contours et défis d'une Afrique de la Défense », Michel Luntumbue, Note d'Analyse du GRIP, 16 janvier 2014.

44. RDC : violences au Kasai, les dossiers d'RFI, 10 décembre 2019.

45. « Quel rôle pour la MONUSCO dans l'imbricolage électoral congolais ? », Tessa Fardel, Éclairage du GRIP, décembre 2018.

Ce troisième cycle électoral consacre la perte d'influence de la mission sur le processus électoral, le gouvernement congolais ayant même refusé le soutien logistique que la MONUSCO était prête à fournir. Dans ce contexte singulier, les efforts de la MONUSCO se sont alors reportés sur la mission de bons offices entre les protagonistes de l'opposition et ceux du parti présidentiel, en vue de préserver un espace politique ouvert ainsi que les garanties d'une expression pacifique des opinions divergentes<sup>46</sup>. Les candidatures des deux figures majeures de l'opposition – Jean-Pierre Bemba et Moïse Katumbi – seront néanmoins invalidées par la CENI et la Cour constitutionnelle, tandis que la Conférence nationale des évêques du Congo (CENCO) allait mettre en cause l'intégrité des résultats de l'élection présidentielle proclamés par la CENI le 10 janvier 2019 et consacrant la victoire de Félix Tshisekedi<sup>47</sup>. Une session spéciale du Conseil de sécurité est consacrée, le lendemain de l'annonce des résultats, aux risques d'une crise post-électorale en RDC.

La Cour constitutionnelle congolaise confirmera finalement le 20 janvier les résultats de la CENI déclarant Felix Tshisekedi élu. La décision est alors entérinée par les membres de la SADC, suivis par les pays de la sous-région, dont le Burundi et le Kenya notamment, avant un alignement de l'UA<sup>48</sup>.

## Conclusion

L'objectif fondamental de l'assistance électorale menée dans le cadre des OP des Nations unies est de doter les États sortant d'une crise de capacités leur permettant de tenir à intervalles périodiques des élections libres et crédibles. La pratique démontre toutefois que la mise en place de cette aide et la création d'institutions de gestion électorale ne produit pas automatiquement, à elle seule, les élections libres et régulières recherchées, ni l'enracinement des processus démocratiques souhaités. L'environnement politique dans lequel se déroulent les élections compte éminemment dans la mise en place de processus durables.

L'une des caractéristiques communes des processus électoraux survenant dans les États en crise réside sans doute dans la fragilité du cadre institutionnel de leur organisation, soumis à la fois aux attentes démocratiques légitimes de la population, aux pressions contradictoires des acteurs politiques locaux et aux exigences parfois fluctuantes des partenaires internationaux<sup>49</sup>.

L'intégrité du cadre institutionnel régissant les élections, ou du moins son appréhension par les acteurs politiques, apparaît comme l'un des facteurs déterminants des crises électorales et donc de l'acceptation des résultats des scrutins.

Aussi, la crédibilité des processus électoraux est fonction du degré d'indépendance perçu ou attribué aux institutions nationales d'appui à la démocratie ou de régulation électorale<sup>50</sup>. Outre l'extrême polarisation du champ politique, au Mali comme en RDC, les contestations des résultats des scrutins par les formations politiques ou les candidats malheureux sont en partie liées à la remise en cause de l'impartialité des commissions nationales chargées de l'organisation matérielle des élections<sup>51</sup>. Leur rôle, incontournable dans la plupart des dispositifs démocratiques africains fait aussi débat, en raison de leur pouvoir jugé parfois aliéné ou démesuré, selon les observateurs.

Par ailleurs, la prééminence accordée dans une certaine mesure à l'organisation des opérations électorales n'a pas toujours pris en compte tous les enjeux politiques d'un environnement sociopolitique en reconstruction : « *Le défi dans un pays en post conflit n'est pas tellement d'organiser techniquement un scrutin, mais consiste à soutenir l'ensemble des acteurs politiques vers la reconstruction de la communauté politique*<sup>52</sup> ». De même, la formule de partage des leviers du pouvoir, privilégiée comme mécanisme de gestion de la transition démocratique entre anciens belligérants – qui favorise la course à la représentativité des forces politiques au sein des organes clés tels que les organes de gestion des élections, ne suffit pas toujours à fonder un ordre politique inclusif.

46. Dans ce contexte de rupture de collaboration, la MONUSCO s'est également recentrée sur la mission que le mandat donne au Bureau conjoint des Nations unies pour les Droits de l'Homme (BCNUDH) de constater et dénoncer les violations des droits de l'homme dans le contexte des élections.

47. Élections en RDC : prochains jours déterminants pour la conclusion d'un « processus historique » (MONUSCO), ONU Info, janvier 2019.

48. Le 17 janvier 2019, l'UA, la SADC et la conférence internationale pour la région des Grands lacs (CIRGL) avait demandé une suspension de la proclamation des résultats définitifs, l'union africaine décidant même d'envoyer une délégation de haut niveau à Kinshasa, avant d'annuler cette visite le 21 janvier.

49. Crise en Côte d'Ivoire : l'Union Africaine en position d'équilibriste, *Jeune Afrique*, 16 décembre 2010.

50. Raphaël Mvogo, Jeux et enjeux des commissions électorales indépendantes en Afrique, *Xinhuanet*, 30 décembre 2010 ; Ignace Fanou, Quel avenir pour les commissions électorales ?, IPS, 13 janvier 2012.

51. Raphaël Mvogo, *op.cit.* ; Hilaire de Prince Pokam, Les Commissions électorales en Afrique subsaharienne, p. 17-20.

52. Saïd Abass Ahamed, démocratisation en temps de guerre : le rôle des Nations unies et l'UE en RD Congo.

La surévaluation ou la prééminence du rôle – notamment financier – des acteurs de la communauté internationale peut par ailleurs alimenter un sentiment de dépossession, générer des crispations et reflexes souverainistes au détriment de la mise en place d'une concertation sereine entre les différents protagonistes en vue de la prévention ou de la gestion des risques de conflits liés aux élections.

Aussi, une évolution pertinente de l'assistance électorale dans le cadre de ces contextes politiques et institutionnels polarisés, pourrait consister en un accompagnement vers la constitution d'institutions électorales dont la composition est fondée davantage sur des critères techniques que politiques. Des enseignements utiles pourraient être dégagés du succès de certaines élections, notamment en Sierra Leone (2018) et au Ghana (2016), qui semble en grande partie lié à la qualité du cadre institutionnel et particulièrement à l'indépendance et à l'impartialité des commissions électorales de ces pays. La spécificité du Ghana réside par ailleurs dans la mise en place d'un mécanisme de médiation préventive, et par le soutien apporté aux institutions et mécanismes nationaux impartiaux bien avant les scrutins<sup>53</sup>. Ainsi, l'efficacité de ces institutions agissant en tant qu'entités locales de médiation a permis la tenue d'élections paisibles et transparentes, ainsi que l'acceptation des résultats par toutes les parties. La crédibilité et l'indépendance de la commission électorale ghanéenne ont été renforcées par la mise en place d'une commission consultative multipartite assurant des communications ouvertes et régulières entre tous les protagonistes et permettant la résolution anticipée des requêtes soumises par les différents partis. Ce modèle pourrait constituer une référence utile pour les missions d'appui électorale dans le cadre des OP.

Éviter que la violence devienne une caractéristique chronique des compétitions électorales en Afrique subsaharienne suppose un renouvellement du cadre institutionnel concourant à l'organisation des élections. En retirant la gestion des élections aux entités partisans, l'indépendance des organismes électoraux – aussi bien en termes de rôles, de responsabilités et de ressources – peut y contribuer.

\*\*\*

---

53. Pascal Kambale, Contribution des organes de gestion des élections à l'organisation d'élections crédibles en Afrique de l'Ouest, Organes de gestion des élections en Afrique de l'ouest - Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie, Ismaila Madior Fall et alii, AfriMAP et Open Society Initiative for West Africa, 2011.

# LA CÔTE D'IVOIRE ET LES OPÉRATIONS DE PAIX : PROFIL D'UN NÉO-CONTRIBUTEUR

---



Crédit photo : GRIP / Benjamin Vokar



Chercheur associé au GRIP et membre de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, le **Dr. Oswald PADONOU** est Enseignant-Chercheur en science politique/relations internationales et études de sécurité. Diplômé des Universités françaises Rennes 1 et Paris 1 Panthéon-Sorbonne, de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature du Bénin et de la Faculté de droit et science politique de l'Université d'Abomey-Calavi au Bénin, il est l'auteur de plusieurs publications consacrées à la gouvernance politique et aux problématiques sécuritaires en Afrique.

Au Bénin, il a été Chargé de mission du Médiateur de la République et enseigne depuis quelques années à l'École Nationale des Officiers (ENO) et à l'École Nationale Supérieure des Armées (ENSA). En Côte d'Ivoire, il enseigne à l'Institut Universitaire Jésuite d'Abidjan et au département de science politique de l'Institut Universitaire d'Abidjan (IUA). Avec la Konrad-Adenauer-Stiftung, il est en charge de la mise en œuvre du Programme sur le secteur de la sécurité en Afrique subsaharienne.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

## Introduction

Après avoir accueilli une opération de paix des Nations unies (ONUCI, Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire) durant treize années (2004-2017), la République de Côte d'Ivoire se positionne désormais comme un État contributeur de troupes qui ambitionne de participer à l'effort de paix global et à la sécurité internationale. En axant son engagement sur la promotion de la paix comme nouvelle marque de sa politique étrangère, la Côte d'Ivoire entend surtout diffuser un modèle de reconstruction post-crise basé notamment sur la relance économique<sup>1</sup>.

Membre non permanent du Conseil de Sécurité (2018-2019), la Côte d'Ivoire joue encore un rôle modeste mais emblématique dans la contribution aux opérations de maintien de la paix, car sortant d'une longue crise politico-militaire (1999-2011) au cours de laquelle elle a accueilli la mission des Nations unies qui a contribué au rétablissement de la paix.

La présente note vise à présenter le cadre institutionnel dans lequel se conçoit, se réalise et s'évalue la participation de ce pays aux opérations de paix (OP).

## Éléments historiques

En Côte d'Ivoire, les forces armées ont, depuis l'indépendance, été davantage tenues à bonne distance des enjeux internationaux et dans un rôle d'acteur de la construction nationale et de la participation au développement.

D'après le chercheur Arthur Banga<sup>2</sup>, « Félix Houphouët-Boigny, conformément à sa doctrine diplomatique basée sur la recherche de solutions aux crises et conflits par le dialogue mais aussi craignant que le contact avec des soldats d'autres pays ne facilite la transmission de « l'esprit putschiste » assimilé aux militaires à cette époque en Afrique, se gardait de les emmener sur des théâtres d'opérations extérieures ».

L'exception et la toute première opération extérieure de l'armée ivoirienne datent de juin 1978 lorsqu'un détachement médical a été déployé au Shaba dans l'ex-Zaïre en proie à une insurrection armée. Ensuite, le pays a participé à sa véritable première OP qui remonte à la période 1998-2000, au sein de la MINURCA, en République centrafricaine, en fournissant successivement deux contingents militaires.

Henri Konan Bédié, successeur d'Houphouët-Boigny, bien qu'inscrit dans la continuité de l'héritage de ce dernier, décidera, sous l'influence de la France<sup>3</sup> notamment, de l'engagement de l'armée ivoirienne hors du territoire national pour défendre des valeurs communes aux deux pays. Le tout premier contingent ivoirien de la MINURCA est constitué de 233 hommes sous le commandement du Lieutenant-colonel Kouassi Kouadio et décolle d'Abidjan le 16 avril 1998 pour Bangui.

L'aventure a été quelque peu périlleuse sur le plan politique. En effet, bien que les liens directs restent à démontrer entre cette expédition centrafricaine et la crise politico-militaire survenue par la suite en Côte d'Ivoire, il n'en demeure pas moins que les revendications pécuniaires liées à la participation des soldats ivoiriens à cette opération de paix, auraient servi de prétexte au coup d'État du Général Guéi qui renverse Henri Konan Bédié en décembre 1999.

C'est dire qu'après cette séquence, les gouvernements ivoiriens successifs ont développé un rapport empreint de prudence avec la question des OP.

Malgré ce facteur, la participation aux OP est toujours considérée comme une opportunité par le pouvoir politique<sup>4</sup> et par les militaires, en ce sens qu'il participe à la professionnalisation des personnels et à l'amélioration de leurs revenus ainsi qu'à la reconnaissance du pays comme acteur majeur de la paix et de la sécurité internationales.

1. Voir Oswald Padonou, *Consolidating the regional diplomacy of Côte d'Ivoire*, Policy Briefing N°110, South African Institute of International Affairs (SAIIA), Pretoria, octobre 2014. Et Oswald Padonou, *Côte d'Ivoire's come back: the revival of Ivorian regional diplomacy*, SAIIA Occasional Paper No 247, Pretoria, décembre 2016.

2. Série d'entretiens réalisés à Abidjan en octobre 2019.

3. Le concept de RECAMP (Programme de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP), lancé en 1997 par la France, a été proposé à l'ensemble des partenaires africains de la France lors du sommet franco-africain de 1998. Il s'agit d'un appui de la France à la formation et à l'entraînement et, le cas échéant, à la mise en œuvre des engagements opérationnels des armées africaines sur les théâtres africains.

4. Le Président Alassane Ouattara l'a réaffirmé depuis 2012 où il a présidé la CEDEAO. Les différents ministres de la Défense, notamment Hamed Bakayoko, l'ont martelé à plusieurs reprises et les officiers ivoiriens en sont demandeurs.



## Contributions de la Côte d'Ivoire en contingents militaires et de police dans plusieurs missions et opérations de maintien de la paix

MINURCA en Centrafrique	1998-2000
MINUSTAH en Haïti	2005-2015
MINUSCAT en République centrafricaine et au Tchad	2007-2010
MINUAD au Darfour	2012-2014
MONUSCO en République démocratique du Congo	2012-2015
MINUSMA au Mali	depuis 2013
MINUSCA en République centrafricaine	depuis juillet 2016

Source : *La Côte d'Ivoire au Conseil de sécurité des Nations unies (2018-2019) : des expériences et des valeurs fortes à partager, flyer de promotion de la candidature édité par la présidence de la République.*

## Doctrine et politique de maintien de la paix

En mars 2015, le gouvernement ivoirien a adopté une Stratégie nationale de réforme du secteur de la sécurité, qui définit quatre orientations majeures de la politique de sécurité nationale. L'une d'elles porte sur la contribution de la Côte d'Ivoire à la paix et à la stabilité régionales et internationales. La Côte d'Ivoire se fixe comme objectif d'exercer des responsabilités auprès des organisations internationales, pour contribuer à la paix dans le monde, notamment en participant aux OP engagées sous mandat de l'ONU<sup>5</sup>.

La loi N° 2016-10 du 13 Janvier 2016 portant programmation militaire entérine cette volonté de participer aux OP et consolide le cadre d'action de la Côte d'Ivoire dans ce secteur.

La Côte d'Ivoire ayant accueilli une mission multidimensionnelle de l'ONU (ONUCI) pendant plus d'une décennie, considère qu'il est de son devoir de contribuer à son tour à la restauration de la paix là où elle fait défaut. Le gouvernement ivoirien revendique même une expertise en sortie de crise (Réforme du Secteur de la Sécurité, Désarmement, Démobilisation et Réinsertion) qu'il souhaite mettre à la disposition de la Communauté internationale et des pays en sortie de crise<sup>6</sup>.

Dans le cadre de la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS), les Forces armées de Côte d'Ivoire (FACI) ont depuis 2017, mis en place et organisé la montée en puissance du 1<sup>er</sup> Bataillon pilote projetable (1<sup>er</sup> BPP) qui vise à doter les FACI d'une force de projection capable de participer efficacement aux OP.

Au-delà des aspects institutionnels, la Côte d'Ivoire entretient l'héritage symbolique du Président Félix Houphouët-Boigny en démontrant sur la scène internationale, un certain attachement à la paix. En témoigne notamment la Radio de la paix<sup>7</sup> (ex ONUCI FM) diffusée dans tout le pays et qui a été transférée par les Nations unies à la Fondation Félix Houphouët-Boigny à Yamoussoukro. Cette radio, dont la grille de programme vise précisément à transmettre et consolider l'esprit de paix auprès des citoyens, est très écoutée par la population ivoirienne.

## Structures décisionnelles chargées d'exécuter la politique nationale

En Côte d'Ivoire, plusieurs ministères et institutions sont chargés d'exécuter la politique nationale de participation aux Opérations de paix.

Parmi les ministères impliqués, on distingue le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères. Ce dernier, à travers la Représentation permanente de la Côte d'Ivoire auprès des Nations unies et en particulier le Bureau du Conseiller militaire, fait office d'interface entre le pays et le Secrétariat de l'ONU à New York.

5. Orientation E.3 de la *Stratégie Nationale de Réforme du Secteur de la Sécurité* : La contribution à la paix et à la stabilité régionale et internationale, page 20.

6. Voir discours du ministre d'État, ministre de la défense de Côte d'Ivoire, Hamed Bakayoko à l'ouverture du séminaire de l'Observatoire Boutros-Ghali sur l'appropriation francophone de la déclaration d'engagements communs sur les opérations de maintien de la paix des Nations unies (A4P) à Abidjan, en mai 2019.

7. <http://www.radiodelapaix.ci>

Mais ce sont surtout le Bureau des opérations extérieures et le Bureau équipements de l'état-major général des Armées qui constituent les organes d'exécution en lien avec le Bureau de l'Attaché militaire à New York. La Présidence de la République et le ministère de la Défense étant les centres décisionnels majeurs. Cependant, pour des besoins de coordination, un comité de suivi réunissant les parties prenantes se tient périodiquement au ministère de la Défense.

Le processus décisionnel est donc à la fois simple et exclusif au gouvernement et aux seules forces armées. Le ministère de la Défense propose, l'état-major général des Armées planifie, le Président de la République décide.

Dans la perspective d'une gestion plus participative et efficiente, le Parlement ivoirien devrait être impliqué, au moins en termes d'information sur le processus de participation des contingents ivoiriens aux OP<sup>8</sup>. Le ministère de la Sécurité également, dans la perspective de déploiement d'unités constituées de police.

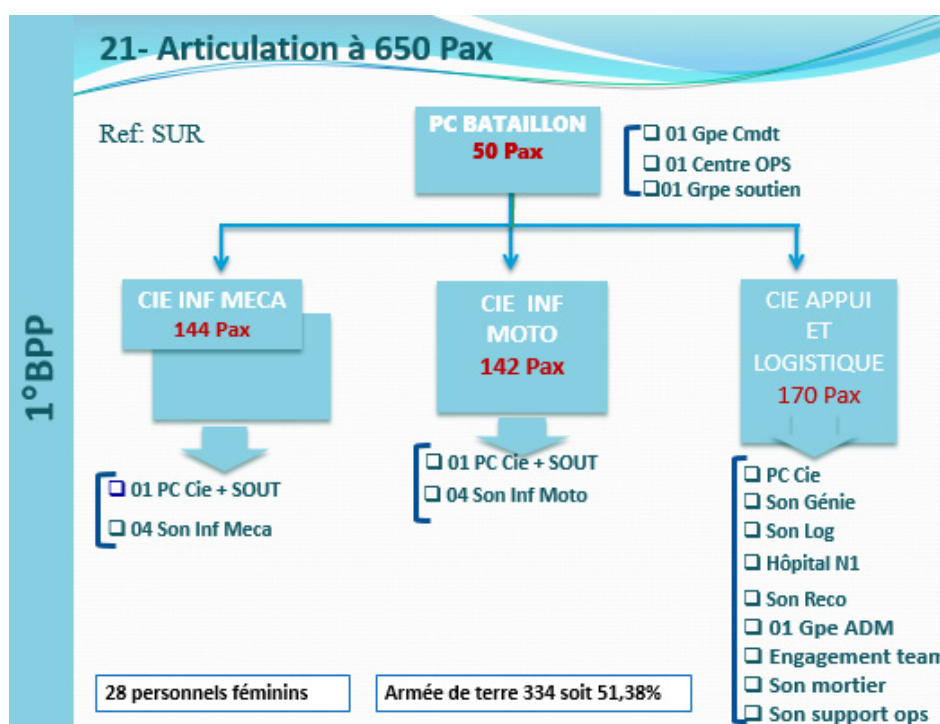
## Parcours de formation des personnels au maintien de la paix

Avant d'explorer les parcours de formation des personnels ivoiriens déployés dans les OP, il sied de mentionner que le mode de recrutement des effectifs du 1<sup>er</sup> BPP et en général des soldats participant aux OP se base d'abord sur des épreuves physiques et écrites. La désignation directe des soldats compte tenu de leurs expériences connues par la hiérarchie militaire représente également une voie alternative de recrutement du personnel préposé aux OP. Les critères de sélection des futurs soldats admis à la préparation en vue d'un déploiement visent le recrutement de personnels disciplinés et de bonne moralité, aptes physiquement et médicalement, satisfaisant aux conditions spécifiques de candidatures (âge, grade, diplômes).

Les candidats sont ensuite soumis à une évaluation psychologique par le biais d'entretiens individuels, des activités de cohésion et de mise en condition physique.

Sur un vivier de 1 235 soldats initialement formés pour doter un Bataillon de 650, tous ont donc bénéficié des formations dispensées et constitueront une réserve de rotation après le déploiement du contingent.

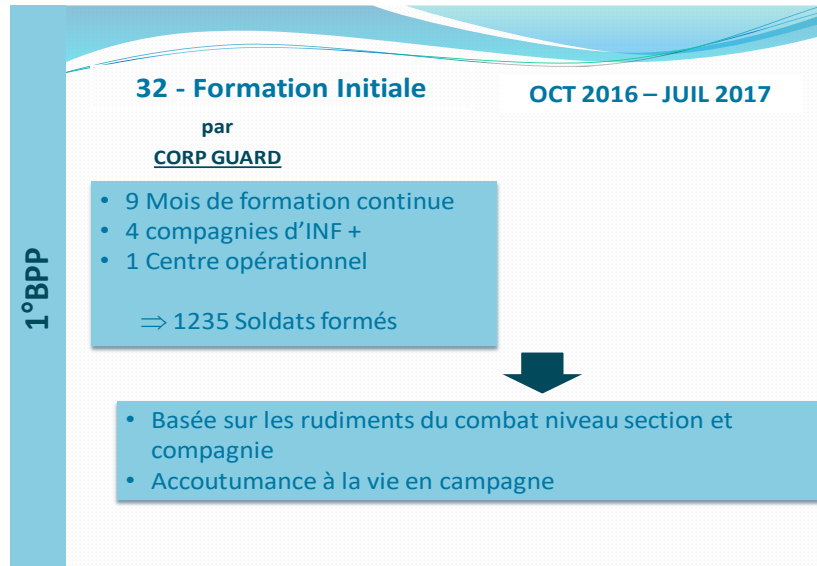
**Figure N°1 : Organisation du Bataillon**



8. La Friedrich-Ebert Stiftung a réuni en octobre 2019, les parlementaires ivoiriens membres des commissions Affaires étrangères, sécurité et défense et affaires générales et institutionnelles pour discuter de l'intérêt d'une loi de projection des forces qui donnerait plus de prérogatives au Parlement dans sa mission de contrôle de l'action gouvernementale.

- Les filières de formation en Côte d'Ivoire
- Mission d'assistance de CORPGUARD

Entre octobre 2016 et juillet 2017, l'Entreprise de Services de Sécurité et de Défense (ESSD) française, spécialiste de l'Assistance militaire opérationnelle (AMO), *Corpguard* a conduit des formations en Côte d'Ivoire pour le commandement de Bataillon (renseignement opérationnel, anglais opérationnel, formation tactique, etc.) ainsi que l'ensemble de la troupe (topographie, lutte contre les engins explosifs improvisés/IED, premiers secours, maintenance, etc.)



- Formation CPTM avec la Fondation Konrad Adenauer

Dans le cadre de la participation des contingents ivoiriens à la MINUSMA et en raison des exigences de formation requises par les Nations unies, la Fondation Konrad Adenauer facilite et appuie la formation pré-déploiement des contingents, à travers l'organisation de séminaires basés sur les modules CPTM (*Core-Predeployment training Materials*) au profit du 1<sup>er</sup> Bataillon Pilote Projetable (1<sup>er</sup> BPP) mis en place par les autorités ivoiriennes pour servir comme réserve pour les OP. Ces formations portent, entre autres, sur la connaissance des principes des OP, le mandat de la mission, les règles d'engagement, les contextes politiques, sécuritaires et culturels propres aux théâtres de déploiement (Mali et RCA notamment), ainsi que la dimension genre. Elles visent à faire acquérir aux futurs Casques bleus les aptitudes requises pour la mission.

Pour soutenir cet effort de formation et constituer sur place un vivier de formateurs, le Service intégré de formation du Département des opérations de paix (DOP) a organisé en novembre 2018, une formation des formateurs à Abidjan au profit d'une trentaine de participants.

- Préparation opérationnelle avec les FFCI

Les Forces Françaises de Côte d'Ivoire (FFCI) soutiennent les FACI dans la préparation opérationnelle des contingents avant leur projection à travers des détachements d'instruction opérationnelle (DIO) et des détachements d'instruction technique (DIT) au profit notamment des différentes compagnies du 1<sup>er</sup> BPP.

Ces formations visent à aguerrir les soldats physiquement et à les préparer à la complexité des tâches qu'ils seront amenés à exécuter au sein de la mission et sur le théâtre d'opération. Elles portent sur l'utilisation de drones, le génie, la lutte contre les IED (engins explosifs improvisés), le secours au combat, la gestion des approvisionnements, le tir, etc.

- Formation sur les équipements avec OMP Solutions

Le groupement français *OMP Solutions* qui fournit les équipements majeurs aux FACI dans le cadre de leur participation aux OMP, organise également des formations sur l'utilisation des équipements et les normes d'entretien et de sécurité à respecter dans l'usage de ces équipements.

Ce partenaire technique des FACI organise également des formations au profit des officiers sur les mécanismes de remboursement des équipements engagés ainsi que les précautions à prendre pour optimiser l'investissement consenti.

En octobre 2019, l'état du matériel se présentait comme suit : 97 % des équipements majeurs sont livrés neufs, les 3 % restants ont été totalement remis à neuf et 100 % du matériel de soutien autonome disponible est neuf. Tous les équipements majeurs sont conformes ou ont été remis aux normes onusiennes telles que prescrites par le manuel COE 2017 (*Contingent Owned Equipment Manual*)<sup>9</sup>.

- Les filières internationales

En dehors des capacités de formation disponibles en Côte d'Ivoire pour soutenir l'ambition du pays de renforcer sa participation aux OP, plusieurs possibilités sont offertes, notamment aux officiers et experts civils ivoiriens pour prendre part à des stages organisés par l'Ecole de Maintien de la paix Alioune Blondin Beye de Bamako (Mali) et par le *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* (KAIPTC) à Accra (Ghana).

## État des lieux de la contribution ivoirienne

En octobre 2019, la Côte d'Ivoire a déployé 264 personnels dont 188 à la MINUSMA, parmi lesquels une compagnie de 149 soldats ayant pour mission de sécuriser l'aéroport de Tombouctou. Le pays déploie également 650 soldats<sup>10</sup>, toujours au profit de la MINUSMA.

### Contribution de la Côte d'Ivoire par OP et type de personnels



MINUSMA : officiers d'état-major 11, police 28, militaires 149

MINUSCA : officiers d'état-major 3, police 45

MONUSCO : police 15

MINURSO : experts 2

Source : DPO – 30 septembre 2019

Antérieurement à cet engagement, la Côte d'Ivoire avait engagé une compagnie de transport (2013-2015) à la MINUSMA, puis une compagnie de protection. En dehors de ces Casques bleus, les FACI contribuent avec une trentaine d'éléments de soutien national (NSE) afin de couvrir la sécurité des activités aériennes du prestataire allemand Sahel Aviation Service (SAS) à l'aéroport de Bamako.

La première participation des officiers de la Police et la Gendarmerie ivoiriennes aux OP date de décembre 1997 à la MINURCA et dix ans plus tard, en décembre 2007 en Haïti dans le cadre de la MINUSTAH. Actuellement, plusieurs dizaines d'officiers sont déployés sur les théâtres francophones (MONUSCO, MINUSCA, MINUSMA).

Le 1<sup>er</sup> BPP en déploiement au Mali est structuré en deux compagnies mécanisées et une compagnie motorisée avec un élément de soutien. Doté d'engins blindés de transport de troupes, il dispose également d'engins blindés de reconnaissance pour assurer des missions dans des zones d'action plus larges ainsi que d'équipements spécifiques pour se prémunir contre les engins explosifs improvisés (IED).

La visite d'évaluation et de conseil<sup>11</sup> (*Assessment and advisory visit*) de l'équipe du DOP en Côte d'Ivoire a eu lieu du 28 mai au 1<sup>er</sup> juin 2018 et a été globalement positive. De même que la visite de pré-déploiement (*pre-deployment visit*) qui a eu lieu du 27 mars au 3 avril avec des résultats positifs assortis de quelques recommandations.

9. Entretiens avec les officiers traitants à Abidjan, octobre 2019.

10. Le déploiement de ce contingent à la MINUSMA a commencé avec l'envoi des éléments précurseurs le 18 novembre 2019.

11. Selon le Guide de la génération de force : « Dans le cadre de ces missions d'évaluation et de conseil, les États candidats sont invités à illustrer la disponibilité de leurs principaux équipements, ainsi que celle des capacités de soutien de leurs unités. Ils peuvent être amenés à présenter l'intégralité de leur équipement disponible et leur plan d'acquisition. Les missions d'évaluation et de conseil doivent également permettre d'apprécier la bonne prise en compte des standards de formation. »

En dehors des contingents, des observateurs militaires et des policiers recrutés individuellement par les Nations unies, plusieurs civils ivoiriens ayant servi comme personnel national de l'ONUCI font aujourd'hui partie des équipes des différentes OP en cours, compte tenu de leur expérience et du fait que les plus grandes missions soient déployées dans des pays francophones (RDC, Mali et RCA), dans lesquelles leur bilinguisme (anglais – français) reste un avantage.

## Le RETEX, le suivi et l'évaluation

Comme la plupart des armées, les FACI attachent de l'importance au Retour d'expérience qui permet de capitaliser les acquis et de travailler à réduire les difficultés encourues dans les phases de planification, de préparation, de déploiement et de rotation des contingents dans les OP. Outre les contingents, les officiers d'état-major et les observateurs militaires déployés par la Côte d'Ivoire dans les OP des Nations unies se soumettent également à cet exercice.

Il s'agit d'une restitution de l'expérience et des leçons apprises qui se fait systématiquement dans un rapport écrit et dans une présentation à un groupe de potentiels soldats de la paix. Au-delà de la restitution, la hiérarchie reste attentive à l'observation de la plus-value de la participation à une OP sur le professionnalisme des soldats.

À ce titre, le constat est que « avec l'optimisation des retours d'expérience (RETEX), les ex-Casques bleus ivoiriens de retour de leur mission, ont un rendement différent et [...] meilleur dans leurs unités »<sup>12</sup>.

L'enjeu, pour la Côte d'Ivoire repose davantage sur le suivi des recommandations issues du RETEX ainsi que sur l'évaluation générale du mécanisme de préparation des déploiements. Cela permettrait sans doute une meilleure maîtrise du processus et donc d'éviter les retards de déploiement préjudiciables à l'ensemble des parties prenantes. De plus, le capital d'expertise disponible auprès des civils ivoiriens ayant participé ou participant aux OP n'est pas exploité de façon systématique dans la formation des militaires, gendarmes et policiers, alors qu'il constitue une ressource supplémentaire, un atout pour le pays.

## Les perspectives

La Côte d'Ivoire ambitionne de devenir l'un des contributeurs majeurs aux OP sur le continent africain. Pour ce faire, au-delà des capacités futures des FACI, de la Gendarmerie et de la Police nationale, la stabilité politique du pays à l'horizon de la présidentielle de 2020 sera essentielle pour accompagner la réalisation de cette vision.

De plus, la prise en compte de la dimension genre dans la constitution des contingents sera essentielle, car le taux de féminisation encore bas (4 %) des contingents ne satisfait pas encore aux exigences onusiennes (idéalement 15 % mais au moins 6,5 %)<sup>13</sup>.

Enfin, malgré une capacité autonome de projection à la MINUSMA acquise avec un avion de transport C-295, les FACI devront encore consentir d'importants investissements en équipements et en formation pour satisfaire pleinement aux exigences onusiennes et consolider significativement leur contribution à la paix et à la sécurité, notamment en Afrique de l'Ouest.

L'encadrement par une loi envisagée sur la projection des forces à l'extérieur représente une bonne perspective. Elle pourrait consacrer le rôle du Parlement dans le processus de décision mais également améliorer le cadre juridique du régime de la responsabilité pénale des forces engagées à l'extérieur en cas de violation des droits humains.

Enfin, avec les exigences de matériels technologiquement sophistiqués imposées par les Nations unies aux contingents, notamment les équipements de surveillance et de protection (drones, contre drones, capteurs, par exemple), les Etats doivent anticiper l'évolution des besoins. Ces matériels nécessitant un savoir-faire spécifique, les pays contributeurs de troupes doivent anticiper leur acquisition ainsi que le recrutement et la formation de spécialistes, pour satisfaire à leurs propres besoins et à ceux de l'ONU.

12. Entretien à Abidjan avec un officier ayant été déployé à la MINUSMA, octobre 2019.

13. En 2015, les Nations unies ont revu l'ambition des 15 %. La Résolution 2242 appelle le Secrétaire général à initier une stratégie pour doubler le nombre de femmes dans les Opérations de paix au cours des cinq années suivantes, de manière à faire évoluer le pourcentage d'un peu plus de 3 % à environ 6,5 %. Voir la note d'Elena Aoun Le renforcement du déploiement de Casques bleus féminins : une longue et incertaine marche vers l'égalité des genres, Note de l'Observatoire Boutros-Ghali, mai 2018.

## Conclusion

En dépit des fragilités de son outil de défense en reconstruction, la Côte d'Ivoire participe de manière exemplaire à la paix et à la sécurité internationales en fournissant notamment des troupes aux OP. Le bon exemple ivoirien a d'ailleurs été suivi par le Liberia qui, après la fin de la MINUL, a également déployé un contingent au Mali.

Cela sert bien évidemment la paix au Mali mais accroît également le professionnalisme des soldats de ces pays en partie issus des processus de recrutement collectifs d'ex belligérants dans les forces armées.

\*\*\*



# LE BÉNIN ET LE MAINTIEN DE LA PAIX : DE LA CONTRIBUTION AUX OP À LA CONSTRUCTION DES CAPACITÉS ENDOGÈNES

---



Crédit photo : ONU / Hien Macline





**Axel Augé** est sociologue au Crec Saint-Cyr et au Liris (EA 7481). Il enseigne la sociologie militaire et politique aux Écoles de Saint-Cyr Coëtquidan. Ses recherches portent sur les cultures et l'action militaire et le maintien de la paix en Afrique subsaharienne. Il est chercheur associé au Groupe de recherche et d'information sur la paix (GRIP) et membre de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Il est l'auteur de plusieurs publications sur les opérations de paix et l'action militaire.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

# Introduction

Par le volume limité de ses contingents<sup>1</sup>, le Bénin apparaît comme un contributeur modeste aux opérations de paix (OP). Or, depuis les années 1990, dans un contexte de renouveau démocratique, le pays n'a cessé de s'impliquer en faveur de la paix et la stabilité internationales.

Les engagements successifs du Bénin ont peu à peu conduit les administrations concernées par la génération de force à élaborer une doctrine spécifique du maintien de la paix qui matérialise une vision et des « bonnes pratiques » dans ce domaine.

La trajectoire du Bénin dans les opérations de paix illustre le parcours emblématique d'un pays qui a su transformer son expérience de contributeur aux OP à celle de constructeur de capacités susceptibles d'apporter une valeur ajoutée en termes de déploiement rapide et de préfinancement des opérations.

Les leçons apprises et la façon dont le Bénin capitalise ses expériences<sup>2</sup> en matière d'opérations de paix (OP) à travers ses institutions et des procédures dédiées peuvent constituer une source d'inspiration pour d'autres pays susceptibles d'agir pour la paix avec les Nations unies.

Cette note revient sur les principales étapes de la participation de ce pays aux OP. Elle met en exergue la conversion de l'expérience du Bénin en pratiques contribuant à l'amélioration capacitaire et à la mise en place d'un mécanisme de génération de force durable.

## 1. Bénin : un acteur récent mais assidu du maintien de la paix

Le Bénin participe pour la première fois aux opérations de paix onusiennes en 1995 lorsque ses troupes s'engagent au sein de la mission des Nations unies pour la stabilisation d'Haïti (MINUSTAH). Le pays *déploie* ses soldats pour accomplir trois types de missions : *observer*, *sécuriser* et *contrôler*.

Le Bénin n'est pas un contributeur majeur dans les missions de l'ONU en termes de volume de troupes. Au 30 septembre 2019, seuls 477 militaires et policiers béninois sont déployés dans le cadre des missions de paix. Mais à l'instar d'autres contributeurs, son implication est décisive.

### Les OP du Bénin

Selon le général Boni, ancien chef d'état-major des Forces armées du Bénin (FAB), « les OMP contribuent au rayonnement du Bénin à l'étranger. Elles permettent ensuite aux Forces armées béninoises (FAB) de se familiariser avec l'action militaire en contexte interarmées et international. Enfin, elles offrent l'opportunité aux Forces de prendre conscience des conflits et de leurs répercussions sur la société dans le but de préserver la stabilité à l'intérieur de notre pays<sup>3</sup> ».

Une des singularités du Bénin dans les OP est le déploiement d'unités de police constituées aux côtés des militaires. Par exemple, pour la MINUSMA (Mali), le nombre de policiers était de 157 alors que les militaires n'atteignaient que 250 personnels. En République centrafricaine (RCA), le pays avait majoritairement engagé une composante police, honorée<sup>4</sup> d'ailleurs pour son action au sein de la MINUSCA (RCA) par l'ambassadeur Parfait Onanga-Anyanga, Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies en RCA.

22<sup>e</sup> contributeur africain<sup>5</sup> de troupes aux opérations de paix des Nations unies, le Bénin s'est impliqué dans près d'une quinzaine de pays : en Érythrée, en Éthiopie, en République démocratique du Congo (RDC), en République centrafricaine (RCA), au Liberia, en Côte d'Ivoire, au Soudan, au Soudan du Sud, au Mali, au Burundi ; et en dehors du continent africain en Haïti, au Kosovo et au Timor oriental.

1. Au 30 septembre 2019, 477 soldats du Bénin sont déployés dans le cadre des OMP de l'ONU.  
Source : [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/4\\_mission\\_and\\_country.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/4_mission_and_country.pdf)

2. Quenum, E. C et Padonou, O., *Le Bénin et les opérations de paix. Pour une capitalisation des expériences*. Paris, L'Harmattan, 2011.

3. Entretien avec le général Boni, chef d'état-major général des Forces armées béninoises (FAB). Talk présenté par Babybas Boton, Africa24, 2010.

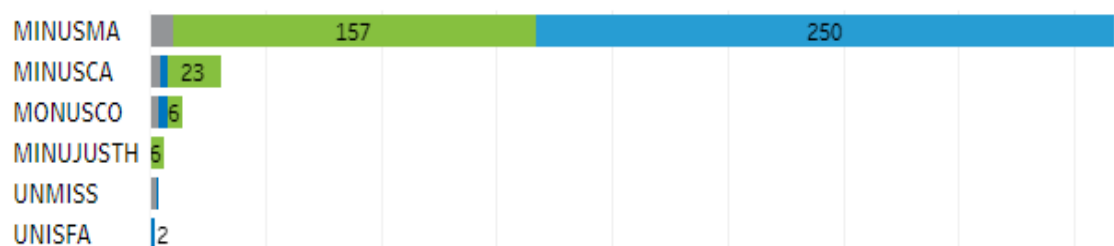
4. Le 1<sup>er</sup> août 2018, les unités de police constituées béninoises ont reçu la médaille des Nations unies, signe de la reconnaissance de l'ONU pour les services rendus à la RCA.

5. Au 30 septembre 2019, le Bénin occupe la 39<sup>e</sup> place au rang mondial de pays contributeurs de troupes (PCT) avec 474 personnels (militaires, policiers, observateurs). Source : <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>

**Tableau n° 1. Les effectifs des Casques bleus du Bénin par mission** (au 30 septembre 2019)

Missions	Personnels	Effectif
MINUJUSTH	Police 6	6
MINUSCA	Experts 3 Police 23 Officiers d'état-major 5	31
MINUSMA	Troupes militaires 250 Police 157 Officiers d'état-major 10	417
MONUSCO	Police 6 Officiers d'état-major 4 Experts 4	14
UNISFA	Experts 2	2
UNMISS	Experts/Officiers d'état-major 4	4

**Contribution du Bénin par mission et type de personnels**



Source : DPO, 30 septembre 2019. Bleu : contingent militaire/experts ; vert : contingent de police ; gris : officiers d'état-major

**Tableau n° 2. Le Bénin dans les missions des Nations unies**

Pays	Date	Acronyme de mission
Haïti	1995 - 1996 2005 - 2006 2009 - 2011	UNMIH - MIPONUH - MINUSTAH
République centrafricaine et Tchad	1998 - 2008- 2009 -2016 - 2017-2018 -2019	MINURCA - MINURCAT - MINUSCA
République démocratique du Congo	1999 - 2001- 2002 - 2003- 2009	MONUC
Kosovo	2000 - 2001	UNIK
Timor oriental	2000 - 2001	UNTAET
Éthiopie et Érythrée	2000 - 2006	UNMEE
Liberia	2003 - 2009 - 2011	UNMIL
Côte d'Ivoire	2003 - 2004 - 2009 - 2011	UNOCI (ONUCI en Fr)
Burundi	2005	ONUB
Soudan et Soudan du Sud	2005 - 2009 2012	UNAMID - UNMIS - UNMISS - MINUS-FA
République démocratique du Congo	2010-2011- 2012 2013 2014 2015 2016	MONUSCO
Mali	2013 - 2016	MINUSMA

Ayant fait le choix d'une politique réaliste de « bon voisinage », le Bénin fait figure de petit pays, de par sa modeste démographie et la taille de son armée<sup>6</sup>. De ce fait, les OP donnent au pays l'opportunité de peser sur les affaires internationales et d'apparaître comme un acteur utile pour ses partenaires.

Pour les autorités politiques de Porto-Novo, les OP représentent un levier de rayonnement et de consolidation capacitaires. Modeste, par la contribution de ces effectifs et par ses performances économiques<sup>7</sup>, le Bénin profite de son engagement en faveur de la paix pour nouer une coopération de défense avec l'ONU et d'autres partenaires comme la France, la Belgique ou le Canada dans le cadre d'une diplomatie bilatérale qui contribue à soutenir ses efforts de renouvellement des matériels militaires, des équipements et de la formation opérationnelle des troupes destinées à être déployées.

## 2. Bonnes pratiques et enseignements : la planification et la coordination opérationnelle pour construire des capacités endogènes

En dépit d'une implication récente en faveur de la sécurité internationale, le Bénin fait figure de contributeur modèle dont les pratiques sont susceptibles d'inspirer d'autres acteurs du maintien de la paix. Le pays a élaboré des outils de management dans ce domaine, apprenant de ses contributions, enrichissant ses dispositifs institutionnels (création d'organes ou de services spécialisés) et ses dispositions interministériels (arrêtés, décrets) au gré de son implication aux OP. De ses participations successives, Porto-Novo tire des leçons en convertissant son expérience en ressources au service de la performance. De ce fait, le Bénin engendre des capacités endogènes, administratives et organisationnelles, bénéfiques pour l'élaboration des missions.

Les capacités endogènes désignent les instruments administratifs de gestion du maintien de la paix (les documents cadres, les arrêtés interministériels, les décrets) et les directions *ad hoc* civiles ou militaires (la Direction des opérations du maintien et de la promotion de la paix (DOMPP), le Centre opérationnel interarmées (COIA), le Domaine opérations et entraînement (DOPS) de l'état-major des FAB, rattachées à quatre ministères concernés par les OP c'est-à-dire la Défense, les Affaires étrangères, les Finances, et l'Intérieur.

### Doctrine du maintien de la paix et architecture décisionnelle

Dans la *décision d'engager du personnel militaire et policier*, la Constitution du 11 décembre 1990 précise le périmètre d'action de chaque acteur.

Seul le président de la République, chef de l'État, en sa qualité de chef suprême des armées<sup>8</sup>, est autorisé à engager des troupes hors du territoire national. Il représente l'autorité décisionnaire principale<sup>9</sup>, en tant que chef du gouvernement<sup>10</sup>. Il ordonne la mobilisation des contingents après consultation du Gouvernement à travers le Conseil des ministres où quatre ministères techniques sont concernés : *la Défense, les Affaires étrangères, les Finances et l'Intérieur*. À ces acteurs ministériels s'ajoutent les organes militaires (l'état-major général des Forces armées béninoises) et diplomatiques (la Mission permanente du Bénin auprès des Nations unies, l'ambassade à New York et son attaché de Défense) chargées de fournir un avis indispensable au processus de déploiement.

Dans ce domaine, le Président de la république et les ministres prennent des dispositions réglementaires sous la forme de décrets, arrêtés<sup>11</sup> et décisions, circulaires ou instructions ministérielles<sup>12</sup> pour mettre en œuvre l'action militaire.

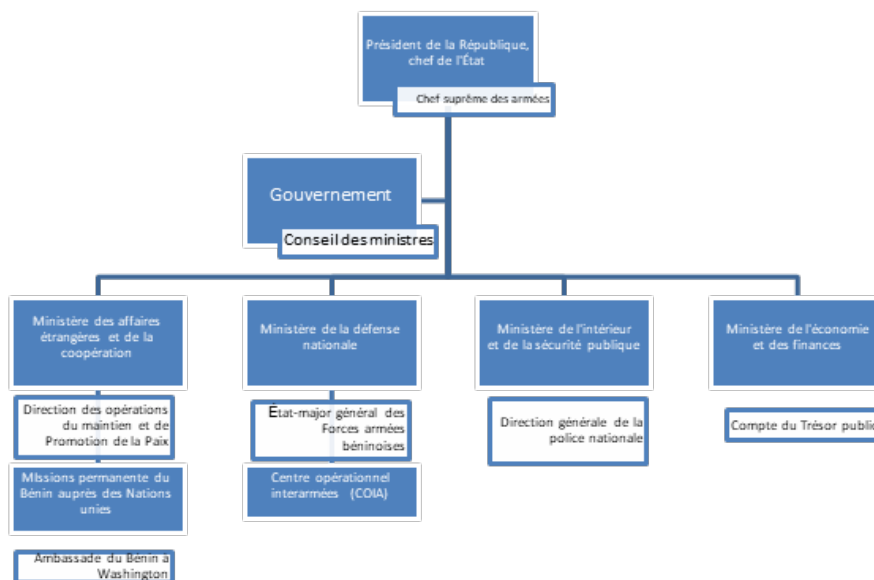
- 
6. Le Bénin possède une armée composée de 7250 hommes et femmes. Source : International Institute for Strategic Studies, *Military Balance*, 2018.
  7. L'économie béninoise dépend fortement du commerce informel. Le taux de pauvreté reste élevé, à 46,4 % en 2018 (seuil de 1,9 dollar par jour en parité de pouvoir d'achat). En dépit d'une croissance économique stable et robuste depuis deux décennies, la pauvreté reste répandue et s'explique par un faible niveau du taux de croissance par habitant (en moyenne 1,6 % seulement sur la période 2006–2016). Source : <https://www.banquemondiale.org/fr/country/benin/overview>. Consulté en novembre 2019.
  8. Constitution du 11 décembre 1990. Alinéa 1<sup>er</sup>, article 56 : le Président de la République est le chef suprême des armées. Le pays possède un régime présidentiel.
  9. Le Parlement, monocaméral, composé de 83 députés se tient en marge du processus institutionnel d'engagement des troupes, même s'il vote le budget de la défense et possède la prérogative d'engager le pays dans la guerre.
  10. Le poste de Premier ministre n'existe pas. Le Président est le chef du gouvernement. Source : <https://www.gouv.bj/membres/>. Consulté en octobre 2019.
  11. À titre d'exemple : l'arrêté n°143/MDN/MFE/DC/SG/SA du 20 Janvier 2004 fixant le taux d'indemnités de campagne aux contingents des FAB.
  12. À titre d'exemple, signalons l'instruction ministérielle n° 398/MDN/DG/SC/CTJ/CTAS/DRH/SAAJ/ du 22 mars 2006 ouvrant des droits de participation à des OP aux militaires admis à la retraite.

Mais dans cette architecture, la toute-puissance de la figure présidentielle induit une forme de fragilité du système décisionnel, les contre-pouvoirs<sup>13</sup> étant inexistants, comme l'indique en entretien un lieutenant-colonel béninois : « L'année dernière, en 2018, après la réforme de la sécurité intérieure, entraînant la fusion de la Police et de la Gendarmerie, le Président de la République avait unilatéralement pris la décision de ne plus remplacer par rotation les contingents béninois des Nations unies. Car selon lui, les priorités de défense et de sécurité devaient être tournées vers les menaces aux frontières du pays. Les FAB devaient donc être concentrées et majoritairement stationnées sur le territoire national pour anticiper et faire face à d'éventuelles attaques...d'autant que le volume de militaires du rang recrutés dans l'armée de terre a diminué depuis trois ans <sup>14</sup>».

La décision d'infléchir le principe de rotation systématique des soldats béninois au sein des Casques bleus interviendra seulement en septembre 2019, c'est-à-dire un an après des discussions houleuses entre la Présidence, le ministère de la Défense nationale et l'état-major général. En fait, le chef de l'État en avait été dissuadé *in extremis* notamment par les pressions des militaires et des diplomates qui tirent des bénéfices matériels directs de la manne financière issues des OP ; car les salaires de la fonction publique qu'ils reçoivent restent très bas.

Si la décision d'engager des soldats à l'extérieur est du ressort du Président de la République, pour déployer la troupe, il s'appuie toutefois sur son Gouvernement.

### Encart n° 1. Aperçu schématique du processus de décision politique d'engager une OP



Le Gouvernement, à travers le Conseil des ministres, rend exécutoire la décision du Président. Quatre ministères interviennent. Le ministère des Affaires étrangères planifie et coordonne le dialogue avec le *Département des opérations (DOP)* de l'ONU. Il possède une *Direction des opérations du maintien et de la promotion de la paix (DOMPP)* créée en 2009 en relation avec la Mission permanente du Bénin à New York et l'Ambassade à Washington.

Le ministère de la *Défense nationale (MDN)*, dont le titulaire<sup>15</sup> a rang de ministre délégué auprès du Président de la République chargé de la défense, organise les opérations et assure avec l'état-major général des Forces armées béninoises<sup>16</sup> le contrôle capacitaire et la disponibilité des troupes.

Pour la génération de force qui lui incombe, l'état-major général a créé le *Centre Opérationnel Interarmées*<sup>17</sup> (COIA) appuyé par le *Département opérations et entraînement (DOPS)*. La professionnalisation des forces l'a conduit à élaborer une directive officielle fixant les droits des militaires en matière de remboursement des primes

13. Le Parlement est exclu du processus de déploiement des troupes à l'étranger.

14. Entretien téléphonique avec un officier supérieur des Forces armées béninoises. Paris, septembre 2019.

15. Cette modification intervient lors du remaniement gouvernemental du 5 septembre 2019, par décret du Président de la République.

16. En septembre 2019, le chef d'état-major général des FAB est le général de brigade Djibril Nahimi Bouko.

17. En septembre 2019, le COIA est commandé par le colonel André Cyriaque Gohoun.

dues à leur retour du théâtre. Il s'agit de la *Directive Droits et Devoirs (DDD) du militaire béninois*. Depuis 2015, elle est complétée par un *arrêté interministériel* signé entre le ministère de la *Défense nationale*, le ministère des Affaires étrangères<sup>18</sup> et le ministère des Finances précisant le montant des primes à verser aux soldats. Il s'agit de *l'arrêté interministériel n° 2015-5988 du 8 décembre 2015* portant modification du taux d'indemnité de campagne aux personnels des contingents dans le maintien de la paix.

Le Bénin a augmenté le nombre d'organes spécialisés au sein de l'état-major en créant le *Centre opérationnel interarmées (COIA)* qui procède à la génération des forces à travers l'entraînement des troupes, la mise en condition opérationnelle et l'organisation de la projection. Le ministère de l'Intérieur et de la sécurité publique à travers la *Direction générale de la police nationale (DGPN)* veille à la formation des agents de police. Le ministère de l'Économie et des Finances tient les comptes des opérations. Il a pour rôle de budgétiser le financement des missions et d'encaisser les remboursements des personnels et des matériels par l'ONU sur un compte des services du Trésor public.

Le Bénin adapte des dispositifs et prend des dispositions pour correspondre aux normes des Nations unies (bonne conduite, discipline, professionnalisme, équipement, genre). Le pays a réussi à *s'approprier* ces mécanismes à travers une action « *par le bas* » de sa Mission permanente à New York, chargée de hisser la préparation des contingents aux normes de l'ONU et de son *Centre opérationnel interarmées* qui œuvre à la bonne condition physique de la troupe dans le cadre des formations militaires permanentes. Le dialogue constant entre les représentants militaires et diplomatiques au siège des Nations unies et le Centre opérationnel à Cotonou améliore la préparation pré-déploiement. Le *Pôle Services Relations internationales (PSRI)* de l'état-major général des FAB recueille des informations techniques pour la génération de force auprès de Washington et de New York à travers les attachés de Défense et les conseillers militaires. Ces services coordonnés et travaillant ensemble contribuent *in fine* à améliorer les conditions d'élaboration de leur contribution.

En outre, l'analyse des interactions entre ces différents acteurs montre que le pays capitalise<sup>19</sup> sous la forme de bonnes pratiques son expérience opérationnelle, certes *récente, mais* portée par un réseau d'écoles militaires spécialisées et par l'implication des anciens commandants de force internationale dans la formation de la troupe.

### Une formation militaire permanente

Le Bénin est soucieux de déployer en OP des troupes compétentes et professionnelles. Pour cela, il offre à ses personnels militaires et policiers une formation permanente dans ce domaine à travers ses écoles nationales et internationales. L'implantation sur son territoire d'écoles nationales à vocation régionale (ENVR) permet d'atteindre l'objectif de professionnalisation exigée par les Nations unies avant le *déploiement*. Ces établissements participent indirectement au maintien de la paix en donnant au personnel qui y est formé les connaissances techniques, une sensibilisation aux abus sexuels (SEA) et la rigueur professionnelle<sup>20</sup> indispensables à leur efficacité sur le terrain.

Parmi les écoles nationales formant des personnels appelés à être engagés, figure le Centre de perfectionnement aux actions post-confliktuelles de déminage et de dépollution (CPADD) situé à Ouidah. Ce centre forme des instructeurs au déminage civil et militaire. La mutation du contexte des conflits et le mode d'action irrégulier du combattant qui n'hésite pas à employer des IED (*Improvised explosive Device*) a conduit l'école à prendre en compte ces nouvelles menaces. Centrée sur l'appui au maintien de la paix et ouverte aux stagiaires issus des pays de la sous-région, l'école dispense une formation sur la sécurisation de zone au profit des populations *via* le déminage et la dépollution. Ces compétences entrent dans les attentes opérationnelles en matière de protection des populations.

Le Centre de perfectionnement de la police judiciaire de Porto-Novo (CPPJ) est également un acteur de l'appropriation des standards onusiens. Dans l'exigence de professionnalisation de ses personnels mis à la disposition de l'ONU, le Bénin a mis en place depuis 2008 le stage unité judiciaire pour la sécurité intérieure<sup>21</sup> (UJSIMP) destiné à renforcer les qualifications des policiers en matière d'enquête et de protection des civils.

Le renforcement des capacités opérationnelles des Forces armées béninoises (militaires, policiers, observateurs) ayant vocation à être engagées s'effectue également dans le cadre de la coopération régionale à travers plusieurs

18. Dans le remaniement survenu en septembre 2019, l'appellation de ce ministère a changé. Il s'agit désormais du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération.

19. Quenum, E. C et Padonou, O., *op. Cit.*

20. Revue de la coopération de sécurité et de défense, dossier « Le soutien aux opérations de maintien de la paix », n° 270, automne 2012, cité p.28.

21. Ces unités possèdent un savoir-faire technique destiné à être mis en œuvre sur des scènes de crime ou des événements de haute intensité ou de grande ampleur (tremblement de terre avec mort massive, etc.). Elles ont vocation à intervenir dans des contextes de post-crise et de post conflit.

centres de références tels que : l'École de maintien de la paix Alioune Blondin Beye<sup>22</sup> à Bamako (Mali), l'École d'état-major<sup>23</sup> de Libreville (Gabon), le Centre International Koffi Annan de formation au maintien de la paix (KAIPTC) à Accra (Ghana), l'African Center For Conflict and Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) en Afrique du Sud, le War College d'Abuja (Nigeria), le Cours supérieur interarmées de défense<sup>24</sup> (CSID) de Yaoundé (Cameroun), l'International Peace Support Training Centre (IPSTC) au Kenya, l'Ethiopian International Peacekeeping Training Centre (EIPKTC) en Ethiopie, le Centre d'entraînement aux opérations de maintien de la paix (CEOMP) à Lomé au Togo ou encore l'École internationale des Forces de sécurité<sup>25</sup> du Cameroun (EIFORCES).

La coopération militaire avec l'Europe, en particulier avec la France, la Belgique, les États-Unis et le Canada<sup>26</sup> est particulièrement dynamique. Elle contribue à soutenir l'effort national de maintien d'un niveau d'excellence capacitaire. Par exemple, les centres de formation ACOTA (*Africa Contingency Operations Training Assistance*) de Bembérékè et de Cana offrent aux troupes béninoises un entraînement assuré par des formateurs étrangers, Belges ou Américains. Avec la France, le Bénin participe aux différents exercices militaires dits « RECAMP » où le soutien à la population avec des actions civilo-militaires est renforcé à l'instar des exercices dits « Cohésion 2010 » et « Caba 2011 » dans lesquels des personnels féminins étaient mobilisés.

### 3. L'élaboration capacitaire pour un déploiement rapide

La trajectoire du Bénin dans les opérations de paix a conduit le pays à convertir son expérience de contributeur à celle de pays contribuant à la construction de capacités endogènes basées sur la coopération militaire<sup>27</sup> avec la Belgique, en particulier dans deux domaines : le financement des OP et l'entraînement des troupes pour un déploiement rapide.

#### La coopération militaire belge, un appui capital du financement des OP

Le Bénin dispose d'une coopération militaire exemplaire avec la Belgique<sup>28</sup> dans les opérations de paix. Le Comité de direction (CODIR) de ce partenariat veille à l'instruction des soldats, à l'organisation de manœuvres conjointes mais aussi à la formation des personnels militaires et de police aux missions de maintien de la paix et d'assistance humanitaire.

La coordination entre l'état-major général des FAB et les experts militaires belges s'est traduite par le déploiement rapide du contingent béninois de la MONUC en RD Congo : 750 hommes et femmes ont été engagés sur ce théâtre avec des matériels adaptés. La partie belge s'assurait de la disponibilité des équipements, du soutien et de l'entretien<sup>29</sup> du matériel majeur et de la mise en condition opérationnelle. Elle finançait également la préparation pré-déploiement. Ce partenariat a permis au Bénin de s'équiper, se préparer et déployer des contingents sans engendrer de tension budgétaire sur sa trésorerie nationale.

La Belgique s'est impliquée auprès du Bénin, dans la conduite de la Mission, notamment en préfinançant les primes mensuelles de mission du bataillon béninois de la MONUC. Cette coopération Bénin-Belgique pour la MONUC fût exemplaire. Elle garantit la disponibilité d'une trésorerie pour le versement en temps et en heure des *per diem* aux soldats de retour de leur mission, dans un souci de stabilité nationale, et la réorientation dans les unités du matériel ayant servi en OP.

Dans ce cadre, l'opérationnalisation des Forces armées béninoises a d'abord été bénéfique pour la Communauté internationale qui disposait de bataillons entraînés et déployés dans des délais courts, suscitant la satisfaction des Nations unies. Dans ce partenariat, la Belgique trouve ensuite un cadre d'expression de sa politique étrangère d'aide au développement et au renforcement des capacités d'un pays émergent.

22. Basé au Mali, cette école vise à former les officiers africains au maintien de la paix et à la reconstruction post-conflit.

23. L'école d'état-major de Libreville prépare ses stagiaires aux fonctions de commandement, d'état-major ou de direction dans un environnement national ou international. Elle consacre 25 % de sa formation au maintien de la paix, sanctionné par l'attribution d'une attestation en fin de cursus « PC commandement au maintien de la paix ».

24. Le CSID de Yaoundé prépare les futurs décideurs militaires issus d'une vingtaine d'armées africaines dans le domaine de l'action opérationnelle et du maintien de la paix.

25. L'EIFORCES délivre une formation supérieure et universitaire aux cadres de la gendarmerie, des gardes nationales et de la police africaines dans le but de leur transmettre des qualifications pour mener des OMP.

26. Avec le Canada, les troupes du Bénin sont formées dans le Centre Pearson. Cette action entre dans le cadre de la coopération entre les deux pays.

27. Massouhoudou, A. (général de Brigade), *Un exemple de partenariat dans les opérations de maintien de la paix*, Yaoundé, 2009, 14 p. Document de travail.

28. En 1999, le Bénin signe avec la Belgique un accord-cadre de coopération militaire.

29. Les experts militaires belges assureront chaque trimestre le service d'entretien (niveau 3) des matériels au cours de la durée du déploiement.

Le Bénin tire aussi profit de cette coopération : une formation *ad hoc*, des préfinancements pour le règlement des primes, une standardisation des procédures de génération de force.

Outre le soutien budgétaire, le Bénin a su mettre en place un organe pérenne pour préfinancer ses OP. La réponse adoptée par le pays pour apporter une solution au renouvellement des matériels et au financement de ses missions est la création en 1999 d'un *Fonds des Opérations de maintien de la paix* financé par la coopération multilatérale et par l'État béninois. Il permet désormais aux autorités béninoises de disposer de ressources financières pour équiper les unités engagées, tout en répondant aux normes de l'ONU.

### Transmettre l'expérience des OP

Le Bénin s'est constitué un vivier d'experts en matière de maintien de la paix. Ils officient dans les diverses écoles militaires pour partager leurs expériences opérationnelles, diplomatiques ou d'état-major. Ces experts sont des officiers du grade de commandant à général, devenus formateurs et transmetteurs d'expérience, à l'instar des généraux Fernand Amoussou et Mathieu Boni, du général Francis Béhanzin, contrôleur général de la Police ou encore de l'ambassadeur Tévoédjre, professeur et ancien Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en Côte d'Ivoire (ONUCI).

La transmission de l'expérience par des officiers expérimentés dans le maintien de la paix est un vecteur supplémentaire de la construction capacitaire endogène. Le Bénin mise beaucoup sur ses cadres. Dans ce domaine, deux officiers des FAB ont contribué par leur action à former des soldats mieux sensibilisés aux enjeux d'une OP. Leurs implications de formation est de surcroît auréolée des fonctions de commandement au sein des forces onusiennes qu'ils ont occupées.

Le général Mathieu Boni succède aux fonctions de chef d'état-major général des FAB après le général Fernand Amoussou, lui-même ancien chef d'état-major général des FAB de 2000 à 2005 et commandant de l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) de 2005 à 2010.

Après avoir transmis le commandement de l'état-major, il partage son expérience onusienne au sein des écoles militaires nationales et officie au bénéfice du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix<sup>30</sup> comme chef d'une mission d'enquête en 2017 sur la protection des civils en RCA dans le cadre de la MINUSCA. Selon le général Amoussou, la capitalisation de savoirs en matière d'OP est primordiale.

Elle détermine la bonne gestion des OP et l'efficacité des soldats : « Il est indispensable d'acquérir une maîtrise des profils de carrières (...) grâce aux transferts d'expériences des plus aguerris en matières d'OMP vers les moins expérimentés. Il importe de veiller à contenir la trop grande mobilité des cadres militaires qui ne favorise pas le transfert de compétences dans le domaine des OP. La formation initiale des personnels militaires doit également être renforcée dans ce sens<sup>31</sup> ».

## Conclusion

Le modèle béninois du maintien de la paix est original par la conversion de son expérience en ressources capacitaires qui nourrissent le professionnalisme des personnels impliqués dans le maintien de la paix. Une bonne pratique susceptible d'inspirer les contributeurs moins familiarisés aux standards de l'ONU est de s'appuyer sur la coopération internationale, à l'instar de celle du Bénin avec la Belgique, pour permettre la génération de force dans des pays aux ressources économiques limitées. L'autre point fort du pays, en plus de la communication entre les ministères concernés, est la sédimentation des connaissances par leur diffusion au sein des écoles militaires disséminées sur le territoire national et la spécialisation dans le domaine des OP de certaines divisions de l'état-major général des FAB.

Le Bénin accueille sur son territoire un réseau d'écoles nationales à vocation régionale (ENVR) dont l'activité permet une mise à jour permanente des qualifications indispensables à la conduite professionnelle d'une OP.

30. Il s'agit de l'ambassadeur Jean-Pierre Lacroix, Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix.

31. Fernand Amoussou, Cycle de séminaires. « Pays francophones et maintien de la paix. Défis techniques, capacitaires et linguistiques », Dakar, janvier 2012, p. 61.



Comme pays contributeur, le Bénin a su renforcer ses structures et construire des capacités dont plusieurs éléments sont susceptibles d'être érigés en bonnes pratiques pour les pays souhaitant s'engager avec l'ONU dans le maintien de la paix. Parmi celles-ci, nous pouvons citer :

- la coopération internationale bi et multilatérale en vue d'améliorer le préfinancement des matériels ;
- le dialogue, à *renforcer*, entre pays aguerris aux OP et pays nouvellement contributeurs ;
- l'existence d'une doctrine et la spécialisation de services dans les ministères et les états-majors ;
- une action en faveur de la transmission des savoirs par le fait d'encourager les experts en OP à *transmettre leurs expériences* en école militaire pour favoriser l'appropriation de l'architecture onusienne de la génération de force ;
- l'amélioration du cadre de formation en donnant aux officiers impliqués dans la génération de force des manuels et des supports de références relatifs aux mécanismes institutionnels de l'ONU ;
- le suivi de formations dans le domaine du pré-déploiement ;
- le perfectionnement des outils de formation existants comme les ENVR en renforçant leurs compétences dans le maintien de la paix.

Modeste par sa démographie, son économie et sa géographie, le Bénin tire les leçons de plusieurs années de contribution aux OP en bâtissant une architecture décisionnelle et organisationnelle efficace pour le déploiement de mandats performants.

\*\*\*

# OPÉRATIONS DE PAIX ET RETOUR D'EXPÉRIENCE : L'EXEMPLE SÉNÉGALAIS

---



Crédit photo : GRIP / Michel Luntumbue

**Michel Luntumbue** est chargé de recherche au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix (GRIP) à Bruxelles et membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali. Ses travaux de recherche portent sur l'amélioration de la sécurité humaine, la prévention des conflits et le renforcement de l'État de droit dans les pays d'Afrique centrale et occidentale.

Licencié en Sciences politiques et Relations Internationales, il possède une longue expérience dans le domaine de la coopération en Afrique. Il a supervisé et coordonné des projets de développement en Afrique de l'Ouest et centrale, notamment dans le domaine du renforcement et de la structuration des organisations. Il est l'auteur de différentes études sur les questions de développement, des relations Nord-Sud, les dynamiques des mouvements sociaux dans les pays du Sud (Afrique subsaharienne et Amérique Latine).



**Virginie Moreau** est chargée de recherche au GRIP sur les questions de « Conflits, sécurité et gouvernance en Afrique ». Dotée d'une licence en Sciences politiques et relations internationales et d'une spécialisation en Action humanitaire internationale dans le contexte des conflits armés, elle est associée aux travaux de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix.

Ses travaux de recherche au GRIP ont longtemps porté sur l'étude des contrôles des transferts d'armements dans le monde, en Europe et en Belgique. Elle a également vécu en Afrique centrale et de l'Est, ce qui l'a familiarisée aux réalités africaines.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

## Introduction

En matière de défense, le Retour d'expérience (RETEX), peut s'entendre comme une démarche visant à rechercher, systématiser, et exploiter les informations issues d'opérations terrain et engagements en cours ou antérieurs, afin de les traduire en enseignements qui conduiront à des adaptations répondant aux déficiences constatées<sup>1</sup>.

Le RETEX participe « à l'amélioration de l'efficacité opérationnelle des forces, à l'amélioration des capacités », en permettant notamment « d'agir sur la doctrine d'emploi des forces, l'organisation, les équipements et la formation<sup>2</sup> ». Il s'agit aujourd'hui d'un outil essentiel dans la préparation opérationnelle de nombre d'armées contemporaines.

Le RETEX permet en effet « de réduire la durée de l'apprentissage, de limiter les coûts humains comme matériels. Il a pour but de maximiser les capacités de réaction de l'armée à l'imprévu qui est toujours inhérent à la guerre, comme aux situations de maintien de paix et de gestion de crise »<sup>3</sup>.

L'importance de capitaliser sur les retours d'expériences suite à la participation à une opération de paix de paix (OP) se justifie par les enseignements et amorces d'ajustements qu'ils offrent pour une amélioration continue de la performance des contingents à déployer. Toutefois, en règle générale, au sein des contingents d'Afrique francophone, la transmission des retours d'expériences porteurs de bonnes pratiques s'effectue encore de manière plus ou moins informelle<sup>4</sup>.

L'appropriation régionale des questions de paix et de sécurité figure parmi les priorités énoncées dans la Déclaration d'engagements communs pour le maintien de la paix, signés en septembre 2018 par 152 États membres de l'ONU<sup>5</sup>. Cependant, et de manière générale, cette appropriation est limitée par trois facteurs : l'insuffisance des équipements et de l'appui logistique, les lacunes institutionnelles en matière de planification et direction des Opérations extérieures, et l'insuffisance des moyens humains et financiers.

Or, la question de l'appropriation régionale des questions de paix et de sécurité sur le continent africain est primordiale, dans la mesure où la moitié des OP onusiennes sont déployées en Afrique. Le parcours du Sénégal comme contributeur majeur de contingents aux OP demeure des plus emblématiques. Il s'agit, à travers la trajectoire de ce pays en matière de contribution aux opérations de paix onusiennes, d'illustrer quelques « bonnes pratiques » et mécanismes mis en place en vue d'une capitalisation optimale du retour d'expérience et d'une amélioration de la performance des soldats de la paix. La présente note s'inscrit dans la continuité des travaux de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix (OBG), consacrés aux pays contributeurs aux OP, dont les pratiques innovantes peuvent constituer une source d'inspiration pour les nouveaux pays contributeurs et pays contributeurs ambitionnant le renforcement de la performance de leurs propres contingents.

Le propos de cette note s'appuie notamment sur les contributions d'officiers sénégalais lors de séminaires organisés par l'OBG, ainsi que sur des éléments recueillis lors d'une étude terrain à Dakar et à Thiès au sein de l'état-major des armées et au Centre d'entraînement tactique de Thiès (CET 7) au moins de novembre 2019.

## Le Sénégal et le maintien de la paix

Contributeur historique aux OP des Nations unies, le Sénégal déploie actuellement des contingents dans le cadre des missions onusiennes présentes au Mali, en Centrafrique, en République démocratique du Congo (RDC), au Darfour et au Soudan du Sud, à hauteur d'environ 2 500 Casques bleus. La participation à la paix et la sécurité internationale fait partie des priorités stratégiques définies dans les objectifs de la défense nationale sénégalaise. Dès 1960, le pays s'est engagé dans sa première OP onusienne, avec l'envoi de quelque 600 soldats dans l'Opération des Nations unies au Congo (ONUC<sup>6</sup>). Bien que sa participation aux OP a par la suite été intermittente,

1. L'importance du Retour d'expérience (RETEX), Dorothee Lobry, Tribune n°868, www.defnat.fr - 10 février 2017 ; Géopolitique des OPEX, CLES, École de paix de Grenoble, 26 février 2013 ; Apprendre ou disparaître : le retour d'expérience dans les armées occidentales, Corentin Brustlein, Ifri Focus stratégique nr 33, octobre 2011.
2. L'importance du Retour d'expérience (RETEX), Dorothee Lobry, ibidem.
3. L'importance du Retour d'expérience (RETEX), Dorothee Lobry, ibidem ; Entretien avec les officiers de la Division des Opérations de maintien de la paix de l'état-major général, Dakar, novembre 2019.
4. « Participation aux OPEX et retour d'expérience au sein des FDS de l'Afrique équatoriale et centrale », Note interne, GRIP, Observatoire pluriannuel des enjeux sociopolitiques et sécuritaires en Afrique Équatoriale et dans les îles du golfe de Guinée, note n°22, 3 septembre 2015.
5. Pour rappel, cette Déclaration s'inscrit dans le sillage de l'initiative du Secrétaire général des Nations unies Antonio Guterres, « Action pour le maintien de la paix », visant à renouveler les pratiques du maintien de la paix, en opérationnalisant les propositions des réformes amorcées par ses prédécesseurs dans les initiatives de référence que sont notamment le Rapport Brahimi (2000) et le Rapport HIPPO (2015).
6. D. Larramendy, « La participation du Sénégal et du Bénin dans les opérations de paix : quels impacts sur les capacités nationales de défense », janvier 2016, p. 8.

Le Sénégal a franchi le seuil des 1 000 effectifs déployés au début des années 1980, et a progressivement renforcé ses contributions aux OP au cours des années 2000, avec l'envoi de soldats dans le cadre de la Mission des Nations unies au Congo (MONUC), de l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), de la Mission des Nations unies au Libéria (MINUL), de la mission conjointe de l'ONU et de l'UA au Darfour (MINUAD), ainsi que la Mission intégrée des Nations unies pour la stabilisation du Mali (MINUSMA).

Au total, le Sénégal a participé à plus d'une vingtaine de missions de paix des Nations unies, et y a déployé plus de 25 000 militaires<sup>7</sup>.

### Contributions du Sénégal par missions et par type de personnel (au 31 octobre 2019)



Source : DPO. Bleu : contingent militaire, vert : contingent de police, gris : officiers d'état major

Le concept de défense du pays ne limite toutefois pas sa participation au cadre onusien, et prévoit également l'engagement des forces armées sénégalaises dans les missions extérieures sous la bannière régionale, sous régionale et dans le cadre d'accords bilatéraux<sup>8</sup>. Le Sénégal s'est engagé sur différents terrains africains et à plusieurs reprises, dans les opérations de paix de l'Union africaine (UA) et de la CEDEAO, notamment, en 1978-1979 au Zaïre lors de la première opération de paix de l'OUA (la Force interafricaine au Zaïre), au Soudan entre 2004 et 2007 (la Mission de l'Union africaine au Soudan - MUAS), mais également au Libéria dès 1991, en Sierra Leone, en Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau, et plus récemment au Mali avec la CEDEAO<sup>9</sup>.

## Structures organisationnelles et procédures d'engagement

Afin d'améliorer significativement les procédures de génération de force, la préparation avant le déploiement et le suivi régulier de ses contingents, le Sénégal a doté ses institutions impliquées dans les OP de capacités nécessaires pour assurer la planification, la coordination et la mise en œuvre de ses engagements internationaux.

Les forces armées et la police comptent dans leurs états-majors des cellules chargées de la gestion des engagements extérieurs de leurs personnels. L'état-major général des armées dispose d'une Division des Opérations de maintien de la paix. La gendarmerie, pour sa part, est dotée d'une Division des Relations internationales, au sein du cabinet du Haut Commandant de la Gendarmerie nationale et d'un Directeur de la Justice militaire, qui est responsable des déploiements des unités de police constituées, des policiers individuels et des agents de l'administration pénitentiaire.

La Mission permanente (MP) du Sénégal auprès de l'ONU à New York joue également un rôle essentiel dans la participation du pays au maintien de la paix onusien. Le Bureau militaire de la MP est le point focal national pour toutes les questions relatives aux engagements du pays dans les OP. Il intègre un personnel compétent et bénéficiant de l'expérience du maintien de la paix<sup>10</sup>.

Le Bureau militaire assure l'interface en réceptionnant les requêtes de contributions et en émettant un premier avis sur les contributions nationales en termes de contingents et de personnels (état-major, observateurs militaires) à destination de l'état-major général des Armées (EMGA). Travaillant en étroite collaboration avec le Secrétariat de l'ONU pour la constitution des contingents et leurs déploiements, le Bureau militaire assure également le suivi des personnels et matériels déployés en relation avec les structures des ministères des Affaires étrangères, des Forces

7. Réseau de recherche sur les opérations de paix.

8. Communication écrite avec l'ancien conseiller militaire à la MP à NY.

9. Ibidem ; Mission de la CEDEAO pour la Côte d'Ivoire (MICECI), Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA).

10. Le Bureau militaire est composé d'un conseiller militaire, d'un conseiller de police et d'un secrétariat.

armées, de l'Intérieur et de la Justice. Le Bureau représente le gouvernement sénégalais dans toutes les rencontres relatives aux OP<sup>11</sup>.

Il n'existe pas à proprement parler de politique de recrutement ou de gestion des carrières particulière pour le maintien de la paix. Les unités sénégalaises engagées dans les OP sont constituées de militaires de l'armée régulière en service actif et dont la candidature a été validée après une inspection médicale et une vérification minutieuse des antécédents. Cette dernière, effectuée par la Direction de la prévention et de la sécurité des Armées, intervient lors de la constitution de la Force. Ainsi, tout militaire sénégalais, médicalement apte et « non inscrit dans la mémoire des atteintes », peut servir dans une OP, ce qui représente un large éventail de soldats disponibles au maintien de la paix.

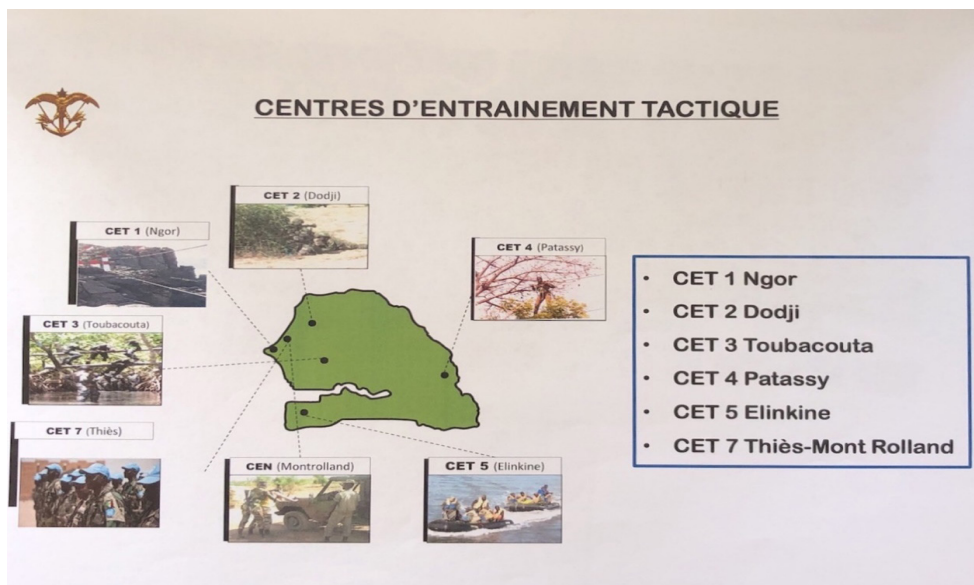
Il convient également de noter qu'une des normes d'engagement que le Sénégal s'impose est de ne jamais déployer des réservistes mais du personnel d'active formé, par souci de performance et d'adéquation aux exigences des missions spécifiques dans lesquelles ce personnel sera déployé.

## Génération de force

L'un des principaux défis rencontrés par nombre de pays membres des Nations unies dans leur parcours de contributeurs reste la génération de force, en termes de constitution des contingents<sup>12</sup>. L'ONU définit en effet des besoins spécifiques en personnels, équipements majeurs et soutien autonome à déployer pour chaque mission. Ces besoins, consignés dans le *Statement of Unit Requirement* (SUR, Énoncé des besoins de l'unité), ne correspondent pas toujours aux Tableaux des effectifs et de dotation (TED) des forces de défense et de sécurité des pays contributeurs. Il est alors indispensable de reconfigurer les bataillons à déployer pour les adapter aux normes onusiennes. Pour faire face à cette contrainte, les forces armées sénégalaises ont mis en place un système qui consiste à déployer des « bataillons organiques », auxquels sont greffées des unités spécialisées (telles qu'une unité blindée ajoutée à un bataillon d'infanterie pour armer la composante mécanisée). Le temps de regroupement pour la préparation des contingents permettra plus tard de travailler sur la cohésion et le renforcement des capacités de ces équipes constituées.

## Préparation et mise en condition opérationnelle des unités à déployer

Le Sénégal a particulièrement investi dans la formation de son personnel et dispose de centres de formation nationaux de qualité. L'état-major général des Armées est responsable de la certification de l'entraînement des troupes. En amont du parcours de formation, au moment de la constitution de la Force, il est procédé à une vérification des antécédents de chaque élément de la troupe.



11. Communication avec un haut gradé retraité de l'armée sénégalaise.

12. Communication avec un haut gradé retraité de l'armée sénégalaise.

Le Sénégal dispose de six centres d'entraînement tactiques (CET). Ces six centres reproduisent les conditions proches des différents théâtres de déploiement<sup>13</sup> :

- Le CET 1 Ngor prépare au combat en milieu maritime ;
- Le CET 2 Dodji prépare des conditions proches des zones sahéliennes désertiques ;
- Le CET 3 Toubacouta prépare au déploiement en zone de mangroves et forêts ;
- LE CET 4 Patassy prépare au théâtre montagneux ;
- Le CET 5 Elinkine prépare au théâtre forestier dense ;
- Le CET 7 de Thiès est quant à lui spécialisé dans la préparation aux OP. Il est équipé d'un simulateur de combat, permettant une préparation à différents scénarios et situations de combat, ainsi que d'un dispositif de simulations de tirs. Le CET-7 porte le nom du Capitaine Mbaye Diagne<sup>14</sup>.

La préparation opérationnelle des unités relève de la responsabilité de l'état-major de l'armée de terre au Sénégal. Elle dure environ 3 mois et demi et le regroupement des contingents s'effectue 4 à 5 mois avant le déploiement. Les unités sélectionnées pour former un contingent à envoyer en opération sont regroupées dans l'un des six centres d'entraînement tactique que compte le pays. La préparation aux OP se déroule ensuite au CET-7 Capitaine Mbaye Diagne, construit selon les normes des camps onusiens pour faciliter la familiarisation au futur milieu de déploiement. Le programme de mise en condition opérationnelle couvre différents modules tels que les techniques et procédés tactiques des opérations de soutien à la paix, la connaissance du système des Nations unies et de la mission, la préparation physique, la prévention médicale et les règles de comportement. Ce dernier module abordant les questions relatives aux droits de l'homme, aux abus et violences sexuels, au genre et aux problèmes de conduite et de discipline<sup>15</sup>. Les unités procèdent également à des exercices de cohésion adaptés à l'environnement du déploiement, ainsi qu'à des exercices tactiques sur les missions qui leur seront confiées dans le cadre de leur déploiement.

Les objectifs de cette mise en condition opérationnelle sont, au niveau individuel, d'entretenir et de consolider les capacités spécifiques nécessaires au métier, et sur le plan collectif, de renforcer la cohésion des unités, de s'entraîner à l'exécution des tâches déclinées dans le *SUR* (déclaration des besoins des contingents à déployer), de s'acclimater en effectuant un séjour d'adaptation dans un environnement semblable à celui de la mission.

## **RETEX : un suivi en amont et en aval du déploiement**

Le Sénégal opère un suivi minutieux de ses contingents. Le pays dispose d'un cadre formel de transmission de l'expérience acquise sur le terrain, dont les leçons sont systématisées pour une amélioration continue du processus de préparation, de déploiement ainsi que la performance de ses soldats de la paix.

Le RETEX fait partie du cycle de préparation et du déploiement dès le moment où une requête de déploiement est formulée<sup>16</sup>. Il se situe en amont et en aval du processus de l'OP. Dès le retour d'un contingent du terrain, celui-ci n'est pas remis tout de suite à la disposition, mais il retourne sur le lieu de la formation initiale, pour des séances de travail avec les instructeurs, qui ont formé les éléments du contingent. C'est la première étape du RETEX. Le niveau le plus élevé du RETEX intervient lorsque le commandement et les acteurs du contingent se réunissent pour présenter les principales difficultés, les points forts de la formation ainsi que les défis rencontrés sur le terrain, dans le cadre d'une séance de restitution présidée par le chef d'état-major en personne, en présence du Sous-chef Opérations, des chefs des divisions concernées, et du chef de la division Entraînement<sup>17</sup>. À cette occasion, un document est produit, pour reprendre en détail les résultats positifs ainsi que les éléments qui sont à améliorer. Ce document va servir de base pour l'amélioration de la formation des futurs contingents au CET 7, qui accueille le gros de la formation officielle aux OP. La formation est complétée dans les autres CET, en fonction du terrain de déploiement des contingents.

13. Entretien avec les officiers de l'état-major général des Armées à Dakar, novembre 2019.

14. Le Conseil de sécurité des Nations unies a créé le 8 mai 2014 la médaille « Capitaine Mbaye Diagne » pour acte de courage exceptionnel pour honorer le personnel militaire, de police et civil des Nations unies qui ont bravé des dangers extrêmes tout en s'acquittant de leurs missions. Déployé comme observateur de l'ONU au sein de la MINUAR, en 1994, il a notamment sauvé plus de 600 personnes durant le génocide au Rwanda, en organisant leur évacuation vers le Kenya. Il trouva la mort quelques jours avant son retour au Sénégal, après qu'un obus ait explosé à proximité de son véhicule.

15. Communication avec l'état-major général des armées (EMGA).

16. Entretien avec les officiers de l'EMGA, Dakar, novembre 2019.

17. *Idem*.

Dès le déploiement des premiers éléments sur le terrain, différentes visites sont effectuées, par l'Inspecteur général des forces Armées, un général qui dépend directement du Chef de l'État et qui rédige un rapport avec son équipe d'inspecteurs, pour déterminer la conformité des missions menées sur le terrain avec les prévisions, et l'aptitude des unités déployées à accomplir ces missions<sup>18</sup>. D'autres visites sont ensuite menées par le Chef d'état-major, les officiers d'état-major et le Sous-chef Ops, qui vont se rendre sur le terrain en fonction des besoins déterminés. Ainsi, si il s'agit de traiter d'un problème de remboursement, c'est l'officier en charge de la logistique qui se rendra sur le terrain, si c'est une question d'emploi des troupes, ce sera le Sous-chef Ops qui sera mobilisé<sup>19</sup>.

En règle générale, le Sénégal a opté pour des déploiements d'un an pour ses contingents, alors que beaucoup de pays procèdent à des déploiements semestriels ou quadrimestriels et font trois rotations par an<sup>20</sup>. Le Sénégal a opté pour un déploiement des contingents pour un an sur des théâtres aussi ardues que le Darfour, le Soudan du Sud et le Mali. Il est ainsi exigé des commandants de contingent de procéder à un pré-RETEX, soit un retour d'expérience à mi-parcours, après six mois de séjour<sup>21</sup>.

Le Commandant déployé sur terrain fait parvenir un document répondant à un canevas précis : les contraintes du milieu, les difficultés opérationnelles, les défis logistiques, tous les aspects opérationnels du moral des personnels, ainsi que les suggestions d'amélioration sont abordés dans ce retour d'expérience. La raison d'être du pré-RETEX est qu'au 9e mois du séjour, le contingent qui va assurer la relève est déjà en train d'être préparé. Ce RETEX à mi-parcours offre amplement de détails d'un point de vue opérationnel et logistique et même de l'entraînement, de la mise en condition opérationnelle pour rectifier le programme d'entraînement. La réunion finale, que le Chef d'état-major préside est faite en présence de tous les directeurs de services pourvoyeurs.

Un autre élément majeur du dispositif de RETEX est la visite d'imprégnation que le Commandant de contingent entrant doit effectuer durant la période de mise en condition opérationnelle du contingent entrant, qui dure trois mois. En effet, au neuvième mois de séjour du contingent déployé, le contingent entrant est regroupé au complet au CET 7 à Thiès. Le processus implique donc deux unités mobilisées pour l'OP, l'une déployée, l'autre en préparation, et qui est consentie à l'OP et qui va relever le personnel présent sur le théâtre.

C'est après les deux mois de séjour de regroupement que le Commandant de contingent entrant, accompagné d'une équipe réduite se rend sur le théâtre pour une visite d'imprégnation. Cette visite lui permettra d'une part de prendre des consignes et de mieux appréhender la situation<sup>22</sup>.

Durant les trois mois du séjour de regroupement du contingent entrant, le prédécesseur du Commandant entrant intervient également dans le cadre de la Mise en condition opérationnelle (MCO) et afin d'y délivrer sa vision de la situation sur le théâtre, de contribuer à une meilleure diffusion de l'information opérationnelle, ainsi qu'à une meilleure appréhension des problématiques de sécurité sur la zone<sup>23</sup>. Son intervention aborde également les aspects touchant au maintien en condition ainsi qu'aux enjeux psychologiques, compte tenu du contexte de certains théâtres particulièrement stressants, l'expérience des Commandants sortants est un atout<sup>24</sup>. Les contingents bénéficient ainsi du RETEX en séjour de regroupement et sur le terrain, tandis que le commandant de contingent entrant aura l'occasion d'être immergé bien avant, et de recevoir des repères de son prédécesseur.

Ainsi, le RETEX permet dans la mesure du possible une mise à jour régulière des pratiques ; les éléments critiques<sup>25</sup> mis par écrit et rassemblés dans un compendium destiné au centre d'entraînement sont intégrés dans le curriculum de mise en condition afin de permettre au centre d'entraîner le personnel conformément aux pratiques éprouvées sur le terrain<sup>26</sup>. Les modules d'entraînement sont par conséquent gérés de façon dynamique, enrichis du retour d'expérience des contingents qui rentrent au pays.

---

18. *Idem.*

19. *Idem.*

20. *Idem.*

21. *Idem.*

22. *Idem.*

23. *Idem.*

24. *Idem.*

25. Il peut s'agir des lacunes qui ont fait invalider le matériel, ou de procédures et bonnes pratiques qui ont été testées et qui semblent donner des résultats, notamment pour éviter certains engins explosifs, etc.

26. *Idem.*



# Le Programme de soutien psychologique des armées (PSPA)

L'activité opérationnelle des militaires se déroule généralement dans des environnements agressifs ou à fortes contraintes, qui sont facteurs de stress majeurs, exposant les éléments des contingents aux risques de *burn out* ou syndrome d'épuisement physique et émotionnel, préjudiciable à l'accomplissement de leur mission<sup>27</sup>. La prévention des signes cliniques d'un état de stress post-traumatique ou d'épuisement physique et émotionnel constitue par conséquent une problématique centrale.

Les études épidémiologiques relatives aux populations militaires montrent des prévalences plus élevées d'état de stress post-traumatique que dans la population générale<sup>28</sup>. Et les sujets qui en souffrent ne les évoquent pas toujours spontanément<sup>29</sup>.

Bien que la pratique recommande aux États de relever un contingent au bout de six mois de mission – ou de procéder à des relèves ciblées de certains éléments à risques – la consigne n'est pas toujours respectée par les États, par manque de ressources humaines, financières et matérielles<sup>30</sup>. Dans le cas des contingents sénégalais, le déploiement sur la durée d'une année sans interruption reste cependant plébiscité par l'ensemble du personnel<sup>31</sup>.

Lors de la préparation des contingents pour les missions OPEX, le Programme de soutien psychologique des armées (PSPA), créé en 2005, se charge toutefois d'évaluer l'état mental du personnel à déployer et de le former à la gestion du stress<sup>32</sup>. La sélection du personnel à déployer s'effectue par ailleurs sur la base de tests psychologiques et toxicologiques. Durant le déploiement, le PSPA conduit des missions de supervision, financées par l'EMGA et qui porte sur le suivi de l'état psychologique des troupes. Ces visites permettent également de repérer les cas de personnes exposés à des incidents critiques, afin d'assurer leur suivi sur place et au retour<sup>33</sup>.

## Conclusion

Le Sénégal dispose d'un mécanisme relativement complet de RETEX, opérant en amont et en aval des déploiements.

Les missions de reconnaissance de Commandants de contingents en début de processus, permettent de mieux prendre en compte les réalités du terrain – telles que les contraintes liées à l'environnement et à la situation sécuritaire de la mission –, lors de l'acquisition du matériel et des équipements, mais également lors de la configuration de ses contingents<sup>34</sup>. Ainsi, le SUR peut être revu et adapté au regard de la réalité du terrain. Ces visites permettent ainsi une meilleure préparation de la Mission et des troupes.

Les Commandants de contingents sont par ailleurs tenus d'adresser des compte-rendu hebdomadaires de leurs activités et de la situation générale de la Mission à l'état-major général des Armées, lequel est responsable du suivi des contingents déployés (à travers son Centre de planification et de conduite des opérations et sa Division des opérations de maintien de la paix).

Ces rapports sont évalués et pris en compte par l'état-major dans ses briefings sur la Mission. Par ailleurs, le chef d'état-major et l'inspecteur général des armées visitent au moins une fois par an les contingents sénégalais sur tous les terrains de déploiement. Ils inspectent et constatent les conditions de vie des unités déployées et leur capacité opérationnelle.

27. Burn out des troupes sénégalaises engagées dans les opérations extérieures : cas de la mission de maintien de la paix au Darfour, El Hadji Makhtar Ba, Fatoumata Ba, Jean Augustin Diégane Tine et Mamadou Habib Thiam, L'information psychiatrique 2015/9 (Volume 91), pp. 762 à 766.

28. *Idem*.

29. Selon l'étude de El Hadji Makhtar Ba, Fatoumata Ba, Jean Augustin Diégane Tine et Mamadou Habib Thiam sur le contingent sénégalais au Darfour, la prévalence de l'état d'épuisement émotionnel équivaut à 13,1 % de cas d'épuisement émotionnel élevé.

30. Entretien avec les officiers de l'EMNGA, Dakar, novembre 2019 ; El Hadji Makhtar Ba, Fatoumata Ba, Jean Augustin Diégane Tine et Mamadou Habib Thiam, *op.cit*.

31. Outre la forte capacité de résilience des éléments des contingents, les motivations pécuniaires interviennent. Il est estimé qu'en deux missions, un soldat peut disposer de ressources lui permettant d'acquérir une maison. Par ailleurs, dans la pratique de l'armée sénégalaise, les soldats déployés continuent de percevoir leur salaire au pays, auquel s'ajoute la prime de mission. Enfin, l'EMGA affirme ne pas enregistrer un nombre significatif de cas problématiques. Entretien, EMGA, Dakar, novembre 2019.

32. Entretien avec les officiers de l'EMNGA, Dakar, novembre 2019.

33. *Idem*.

34. *Idem*.

Ils rencontrent également, à l'occasion de ces visites, les autorités onusiennes et celles du pays hôte<sup>35</sup>. Ces visites participent aux efforts de retour d'expérience dans la mesure où elles servent à s'assurer que ce qui se déroule sur le terrain soit conforme à ce qui avait été planifié

Enfin, le Sénégal a bénéficié de nombreux programmes de renforcement des capacités en maintien de la paix, organisés par différents partenaires dont les États-Unis (programme ACOTA – *African Contingency Operations Training and Assistance*) et la France (programme RECAMP – Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix) en particulier. À la faveur de ces programmes, le Sénégal a bénéficié, outre de formations spécifiques sur le maintien de la paix, de cycles d'entraînement<sup>36</sup> et de matériels et équipements<sup>37</sup>. Les armées, mais aussi la gendarmerie et la police sénégalaises ont bénéficié de ces coopérations américaines et françaises dans la préparation de leurs contingents. Aujourd'hui, le Sénégal est en mesure d'assurer seul la formation de ses contingents et nourrit un projet particulier : celui d'ouvrir les centres d'entraînement tactique à des pays amis de la sous-région, contributeurs de troupes au maintien de la paix.

\*\*\*

- 
35. Le 8 avril 2019, par exemple, le Général de Division François Ndiaye, Inspecteur Général des Forces armées sénégalaises, était en visite d'inspection à la MONUSCO, à Goma et Kinshasa, pour inspecter les deux unités de police constituée du Sénégal sur leur capacité professionnelle à répondre à la mission confiée. L'inspection devait également porter sur la tenue des comptes et du matériel.
  36. Dans le cadre de RECAMP par exemple, ces cycles d'entraînement comprennent des exercices militaires de grande envergure visant à entraîner la totalité des chaînes de décision et de commandement.
  37. Dans le cadre de RECAMP, le Sénégal a ainsi bénéficié de matériels pré-déployés en Afrique par la France dans le cadre de l'exécution des missions de paix sous mandat des Nations unies et en accord avec l'UA. Dans le cadre d'ACOTA, les pays participants reçoivent du matériel militaire non létal. Présentation du Colonel Barthélémy Diouf, *op.cit.*



# RÉUSSIR LA TRANSITION EN RDC - INCIDENCES DE LA RÉDUCTION GRADUELLE DE LA PRÉSENCE DE LA MONUSCO SUR LA PHASE DE CONSOLIDATION DE LA PAIX ET RECOMMANDATIONS

---



Crédit photo : ONU / Michael Ali

**Michel Luntumbue** est chargé de recherche au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix (GRIP) à Bruxelles et membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali. Ses travaux de recherche portent sur l'amélioration de la sécurité humaine, la prévention des conflits et le renforcement de l'État de droit dans les pays d'Afrique centrale et occidentale.



Licencié en Sciences politiques et Relations Internationales, il possède une longue expérience dans le domaine de la coopération en Afrique. Il a supervisé et coordonné des projets de développement en Afrique de l'Ouest et centrale, notamment dans le domaine du renforcement et de la structuration des organisations. Il est l'auteur de différentes études sur les questions de développement, des relations Nord-Sud, les dynamiques des mouvements sociaux dans les pays du Sud (Afrique subsaharienne et Amérique Latine).



**Liza Young** est attachée à l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, projet piloté par le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP). Ses recherches portent sur les Opérations de maintien de la paix dans l'espace francophone (Mali, République centrafricaine et République démocratique du Congo). Elle est titulaire d'une licence de sciences politiques de l'Université de Montréal, et d'un Master en Peace Studies de l'Université Paris-Dauphine, en partenariat avec l'École normale supérieure.



Ce rapport est le fruit d'entretiens menés par l'équipe de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix (OBG) lors d'une enquête terrain qui s'est déroulée du 9 au 16 décembre 2019 à Kinshasa et à Goma. L'enquête a permis d'interroger tant le personnel de la MONUSCO et du système des Nations unies, que des représentants d'institutions publiques et d'organisations de la société civile congolaises. Les sites ciblés, ainsi que la durée de l'enquête découlaient d'un choix stratégique et des contraintes de calendrier liées aux discussions du Conseil de sécurité relatives au renouvellement du mandat de la Mission de l'organisation des nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) qui a eu lieu le 19 décembre 2019. Cette session du Conseil de sécurité a statué également sur les recommandations formulées par l'examen stratégique indépendant rendu en octobre 2019 et a « invité le Secrétariat des Nations unies à envisager de réduire encore les effectifs militaires et la zone d'opérations de la MONUSCO, « compte tenu de l'évolution positive de la situation sur le terrain », en particulier dans les régions où les groupes armés ne posent plus de réelle menace. »<sup>1</sup>. Piloté par le Groupe de recherche d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), l'OBG a pour objectif ultime de contribuer à l'amélioration de la représentation des pays francophones qui participent et souhaitent participer aux opérations de maintien de la paix des Nations unies. Initialement conçue comme support d'un travail d'influence de l'OIF et de l'OBG dans la période de renouvellement du mandat de la Mission, ce document se veut aussi une contribution à la réflexion autour des processus de transition d'une manière plus large.

## Introduction

Le 29 mars 2019, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité de ses membres la Résolution 2463 prolongeant le mandat de la MONUSCO jusqu'au 20 décembre 2019, afin de laisser le temps nécessaire à la conclusion d'un accord de retrait échelonné, progressif et exhaustif. Cette décision s'inscrit dans un contexte d'amélioration relative de la situation sécuritaire dans le pays et de déclarations répétées du gouvernement de Joseph Kabila (2006-2018) pour un début de retrait effectif de la Mission.

Le 22 avril 2019, la Représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU en République démocratique du Congo (RDC), Leila Zerrougui, avait annoncé la fermeture de plusieurs antennes de la MONUSCO en raison d'une réduction budgétaire pour l'exercice 2019/2020. Cette réduction est effective depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2019 et s'inscrit dans le débat en cours sur les performances, les coûts et l'efficacité des Missions. Cette décision concerne la fermeture de sept bureaux locaux et un site, ainsi que la suppression – sur un total de 21 258 – de 752 postes, dont 126 internationaux, 555 nationaux et 71 volontaires des Nations unies.

La Résolution 2463 priait également le Secrétaire général de procéder à un examen stratégique indépendant de la Mission, afin d'évaluer les menaces qui continuent de peser sur la paix et la sécurité du pays et dans lequel sera énoncé un plan de retrait. Le retrait potentiel de la MONUSCO s'inscrit par ailleurs dans le contexte des retraits successifs des missions de paix en Côte d'Ivoire (2017), au Liberia (2018) et en Haïti (2019), au cours des dernières années. L'examen stratégique avait notamment pour vocation d'analyser les conditions d'un transfert des tâches de la MONUSCO au gouvernement congolais, à l'équipe-pays des Nations unies<sup>2</sup> et aux autres parties prenantes concernées afin que la Mission puisse quitter le pays selon un plan de retrait responsable et durable. L'examen stratégique évoque trois scénarii, l'un relatif à l'évolution positive de la situation sécuritaire, le second à une résurgence des conflits majeurs et un troisième à un statu quo de la situation. Sur la base de l'hypothèse d'une évolution sécuritaire favorable, les auteurs de l'examen proposaient une stratégie de retrait sur trois ans.

Du fait de son statut géopolitique de pays-continent partageant neuf frontières avec les pays riverains et appartenant à deux organisations régionales<sup>3</sup>, la stabilité de la RDC ainsi que son relèvement économique sont déterminants et conditionnent en retour la stabilité de l'Afrique centrale et de la région des Grands Lacs. En effet, en dépit de l'installation d'un nouveau gouvernement de coalition issu du processus électoral de décembre 2018, des foyers d'insécurité persistent dans certaines régions de l'est du pays. Toutefois, il existe une volonté déclarée du gouvernement de réformer les institutions sécuritaires et d'améliorer l'environnement politique pour s'attaquer aux causes profondes des conflits et promouvoir un développement durable.

1. S/RES/2502, Conseil de sécurité, décembre 2020.

2. L'Équipe de Pays (UNCT) est composée des représentants des fonds, agences, programmes et entités du Système des Nations unies pour le Développement, actifs en RDC.

3. La RDC est membre de la CEEAC et de la SADC. Elle aspire à intégrer la Communauté d'Afrique de l'Est.

De même, l'amorce d'une diplomatie de la détente et du dialogue régional par Félix Tshisekedi s'annonce aussi comme un élément en faveur d'une évolution positive du contexte sécuritaire et politique sous régional.

En février 2019, l'Observatoire Boutros-Ghali avait mené au Mali une étude spécifique portant sur les incidences du système d'approvisionnement de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) sur l'économie locale<sup>4</sup>.

Le présent rapport s'inscrit à la fois dans la continuité des constats dressés au Mali, mais également dans le cadre d'une réflexion élargie sur le contexte de transition, d'appropriation nationale du processus de désengagement d'une mission onusienne et de relai vers l'équipe-pays (EP) et les autres acteurs internationaux, nationaux/locaux en charge des stratégies de développement et de consolidation de la paix.

Plus particulièrement, l'ambition de cette démarche est de contribuer à faire ressortir quelques principes directeurs d'une transition réussie, en s'intéressant aux mécanismes de mobilisation des ressources en appui aux priorités stratégiques du gouvernement congolais<sup>5</sup>. Ce rapport rappelle dans le même temps la nécessité d'aligner et de mettre en cohérence les initiatives des acteurs du champ du développement et les stratégies nationales et internationales de soutien à la sécurité et la stabilisation préconisées en RDC.

La démarche de ce rapport part d'un état des lieux succinct des différents instruments initiés en 2008 pour répondre à l'évolution du contexte sécuritaire congolais, et repris en 2010 dans les stratégies de stabilisation et de consolidation de la paix en RDC<sup>6</sup>. Ces instruments répondent par ailleurs à la demande formulée par le Conseil de sécurité dans la Résolution 2463 (2019) de mettre l'accent sur l'accroissement des capacités du gouvernement congolais et de l'équipe-pays des Nations unies pour leur permettre d'absorber les tâches précédemment dévolues à la MONUSCO. Le rapport aborde également la question du système des approvisionnements de la MONUSCO comme levier potentiel d'une dynamisation de l'économie locale.

## Clarification terminologique

Par **incidences**, il s'agit d'aborder les défis liés au retrait de la MONUSCO tels que perçus par les acteurs de terrain (société civile, parties congolaise et onusienne), en termes de couverture sécuritaire, présence de l'État et accès de la population aux services de base attendus des autorités. Si l'examen stratégique portait davantage sur le rôle de la Mission dans la phase de transition vers son retrait, la spécificité de ce rapport est de mettre en exergue les leviers et instruments mobilisables par les autorités congolaises en partenariat avec la Mission et les acteurs du système onusien en vue de la consolidation de la paix et du basculement vers une stratégie de développement.

Le Secrétaire général des Nations unies (SGNU) António Guterres définit la **transition** comme un processus d'appui au gouvernement hôte dans le renforcement de ses capacités à promouvoir lui-même des politiques et des programmes qui s'attaquent aux causes profondes de la crise et du conflit. Ces efforts doivent également s'inscrire dans la perspective du Programme de développement durable à l'horizon 2030<sup>7</sup>.

Selon l'Agenda pour la paix de 1992, initié par le SGNU Boutros Boutros-Ghali, la **consolidation** de la paix est définie comme une « action pour identifier et soutenir les structures qui tendront à renforcer et consolider la paix afin d'éviter toute reprise de conflit ».

Cependant, dans la terminologie des Nations unies, on ne trouve aucune définition officielle de la **stabilisation**, de même qu'il n'existe pas, à New York, de département dédié au processus de stabilisation. Cela représente un défi pour l'intégration de cette approche dans le système onusien. Selon les points de vue recueillis lors de l'enquête, nombre d'interlocuteurs pensent qu'il conviendrait de repenser les outils du maintien de la paix afin de s'adapter aux nouveaux paradigmes et aux contextes locaux : « Le système a l'habitude des mêmes outils de maintien de la paix »<sup>8</sup>.

4. « Maintien de la paix et développement économique : les incidences de la MINUSMA sur l'économie malienne », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, octobre 2019.

5. Ces priorités devraient être définies dans le Cadre de coopération pour le développement durable des Nations unies (2020-2024, anciennement UNDAF), en cours de rédaction, qui régira l'action des entités des Nations unies à l'appui de la réalisation des objectifs de développement durable en République démocratique du Congo.

6. Résolution S/RES/1925, Conseil de sécurité des Nations unies, 2010.

7. Soixante-quatorzième année S/ P.V. 8 579, Conseil de sécurité, 18 juillet 2019.

8. À l'occasion de l'atelier de restitution, le 16 décembre 2019, un des auditeurs du CHESD s'est étonné de cette absence de définition onusienne de la stabilisation, alors que les manuels de doctrine des FARDC définissent les missions de stabilisation.

## Méthodologie

Le contenu de ce rapport a été élaboré sur la base d'une revue de littérature préalable et sur la mise en place d'entretiens avec les personnes et institutions ciblées avant et pendant la démarche d'enquête. Ces entretiens ont permis d'identifier les principaux instruments de consolidation qui ont vocation à cadrer la période de transition et sur lesquels une attention particulière doit être portée afin d'assurer un retrait responsable de la MONUSCO.

L'enquête a récolté des données quantitatives et qualitatives. Elle a été précédée de la mobilisation d'un questionnaire ciblant les personnes-ressources, à savoir l'Unité d'appui à la stabilisation de la MONUSCO, l'équipe-pays des Nations unies et la partie congolaise (société civile, autorités publiques, Fédération des entreprises du Congo et autres acteurs économiques).

Les éléments consolidés à l'occasion de l'enquête terrain ont fait l'objet d'un atelier de restitution avec une partie des acteurs ciblés à Kinshasa, en partenariat avec le Collège des hautes études stratégiques et de défense de la RDC (CHESD).

## Les stratégies nationales et internationales de soutien à la sécurité et à la stabilisation

Les principales incidences associées au retrait ou au redimensionnement de la présence onusienne, identifiées dans le cadre de cette étude, portent sur la dégradation potentielle de la réponse sécuritaire, ainsi que sur le recul des capacités de l'État à fournir les services de base attendus par la population. En effet, les entretiens avec les acteurs terrain ont notamment fait ressortir la crainte d'un vide sécuritaire dans certains territoires et régions encore affectés par la crise et l'instabilité<sup>9</sup>.

Aussi, les leviers préconisés dans la perspective d'une transition et d'un retrait responsables de la MONUSCO s'articulent autour de trois dimensions essentielles, touchant aux vecteurs politiques, socio-économiques et diplomatiques de l'instabilité dans l'Est du Congo.

Il s'agit de mobiliser des outils de médiation et de dialogue politique, des outils contribuant à la consolidation de la paix et au développement ainsi que les mécanismes de coopération et d'intégration régionale<sup>10</sup>.

### Les outils de médiation et de dialogue politique

Un des premiers constats issus des échanges de vues et entretiens sur le terrain est la méconnaissance et le manque de visibilité des dispositifs visant la stabilisation du pays et d'appui international au lancement des activités de relèvement rapide en vue d'un développement durable<sup>11</sup>. Les stratégies d'ajustement et d'adaptation de la Mission aux défis rencontrés sur le terrain sont également méconnues du grand public et d'une partie des décideurs et acteurs locaux. Les entretiens ont également fait ressortir dans ce domaine le constat d'une logique de travail en silo au sein du système onusien.

L'une des conséquences de cette méconnaissance globale du dispositif visant la stabilisation est une perception largement négative du bilan de la présence de la MONUSCO, partagée par le public congolais.

L'aggravation de la crise sécuritaire à Beni, dans la province du Nord-Kivu, a un impact majeur sur l'opinion en termes de dégradation de la relation de confiance. Elle révèle l'importance de restaurer rapidement cette relation tripartite entre le gouvernement, la MONUSCO et les populations locales. Il apparaît que les retombées concrètes des outils mis en œuvre pour lutter contre les causes profondes des cycles de violences (médiation, réconciliation communautaire et dialogue politique) ne sont pas perçues localement.

9. Le retrait de la MONUSCO pourrait en effet entraver les capacités opérationnelles des acteurs de l'humanitaire dépendant de l'appui logistique de la Mission.

10. L'hétérogénéité des situations sécuritaires sur l'ensemble du territoire de la RDC appellent aujourd'hui à une approche différenciée des mécanismes et des réponses à mettre en place. Il est en effet des régions qui relèvent davantage des réponses d'urgence humanitaire, d'autres de stratégies de stabilisation et du maintien de la paix classique et d'autres qui relèvent davantage de réponses en termes de consolidation, pérennisation de la paix et d'amorce d'un redressement économique.

11. S/RES/1925, Conseil de sécurité, mai 2010.



Selon les chiffres de l'ONU, plus de 100 personnes ont été tuées dans la localité de Beni entre octobre et décembre 2019. En marge de ces massacres, la population s'est levée contre la présence de la MONUSCO, demandant son départ face aux limites constatées dans la capacité de la Mission à protéger les civils<sup>12</sup> contre les atrocités commises par les groupes armés (notamment les Forces démocratiques alliées ADF-Nalu).

La Mission de l'Organisation des Nations unies en RDC (MONUC) a été déployée en 1999 pour assurer un retour à la paix par la tenue d'élections pluralistes et le dialogue politique. En 2006, les premières élections démocratiques du pays n'ont pas instauré un ordre institutionnel stable. Vingt ans après le déploiement de la Mission<sup>13</sup>, la RDC a connu cinq crises majeures (Bunia en 2003, Bukavu en 2004, Goma en 2008, 2012-2013 et Beni en 2018-2019)<sup>14</sup>.

Nombre d'études portant sur la thématique de la consolidation de la paix mettent en exergue la nécessité de prendre en compte les dynamiques conflictuelles locales dans les processus de résolution des conflits<sup>15</sup>. Il apparaît alors évident que la solution à la résorption des cycles de violences n'est pas seulement militaire, mais qu'un tel contexte nécessite de s'attaquer aux causes profondes et locales des conflits.

Si les processus électoraux permettent de régler la question de la dévolution du pouvoir d'une manière plus ou moins pacifique, la voie électorale a cependant laissé intactes les dynamiques conflictuelles au niveau local, à savoir les principaux moteurs de conflits que sont la mobilisation autour de la terre et de l'identité, l'exploitation illégale des ressources naturelles et les dynamiques régionales<sup>16</sup>.

Un autre facteur de succès illustré par la transition au Liberia fait ressortir l'importance d'une présence politique après le retrait, mais également de l'intégrité et la cohésion de l'équipe pays des Nations unies (« les gens comptent »). Une bonne relation entre l'équipe-pays et le gouvernement est un levier essentiel. À ce titre, les bonnes dispositions du gouvernement de Félix Tshisekedi vis-à-vis de la Mission représentent un atout majeur pour une transition harmonieuse en RDC.

- L'un des principaux instruments de stabilisation élaborés par les autorités congolaises, en partenariat avec la MONUSCO est le **Programme national de reconstruction et de stabilisation pour la RDC (STAREC)**. Ce programme a été créé en 2008 à l'initiative du gouvernement congolais, avec l'appui des Nations unies, afin d'assurer la restauration de l'autorité de l'État dans les zones du pays les plus exposées aux conflits, à savoir principalement les zones à l'est de la RDC (Haut-Uélé, le Bas-Uélé, l'Ituri, le Nord-Kivu, le Sud-Kivu, le Maniema et le Tanganyika). Le programme vise notamment à faciliter le retour et la réintégration des personnes déplacées et réfugiées, et à accélérer la relance des activités économiques. Ce Programme est constitué d'un comité national et de comités de conciliation permettant de « fournir des services de médiation et d'arbitrage dans les litiges fonciers et de désamorcer les tensions intercommunautaires »<sup>17</sup>.

En juin 2019 au Nord-Kivu, à travers son Unité d'appui à la stabilisation (UAS), la MONUSCO a organisé une réunion avec les nouveaux parlementaires de la région pour faciliter leur engagement pour la réussite du Programme STAREC. La question de l'appropriation du STAREC par les élus locaux, ainsi que sa dimension politique, demeure un des axes stratégiques majeurs pour la période de transition.

12. Nombre de nos interlocuteurs congolais semblent ignorer que la responsabilité première dans la protection des civils revient en priorité au Gouvernement congolais. Selon la Résolution 1894 (2009) sur la protection des civils : « c'est aux États qu'il incombe au premier chef de respecter et de garantir les droits humains de leurs citoyens et de toutes les personnes se trouvant sur leur territoire ».

13. La MONUC, déployée en 1999, est devenue MONUSCO en 2010.

14. « Assessing the effectiveness of the UN mission in the Democratic Republic of the Congo », EPON, 2019.

15. « Understanding Peacebuilding as Essentially Local », Cedric de Coning, 2013.

16. Plan prioritaire pour la consolidation de la paix – RDC, Fonds pour la consolidation de la paix, 2015.

17. Revue stratégique indépendante de la MONUSCO, novembre 2019.

## Avancées et défis

Le processus de dialogue et pré-cantonement du Front de résistance patriotique de l'Ituri (FRPI)<sup>18</sup>, amorcé depuis 2017, constitue le premier succès palpable du STAREC. Celui-ci commence véritablement à jouer le rôle pour lequel il a été mis en place.

Ce succès potentiel permet au Programme de se repositionner politiquement et constitue un gage de crédibilité auprès des autorités et de l'opinion.

En effet, les entretiens de terrain ont fait ressortir une mise en cause de l'opérationnalité du STAREC dont le bilan, en termes de transformation des conflits, est jugé globalement négatif.

Par ailleurs, un auditeur du CHESD estimait lors de l'atelier de restitution qu'il est trop tôt pour parler de succès du pré-cantonement du FRPI, dans la mesure où cette approche de reddition de groupes armés ne prend pas en compte les enjeux économiques et géostratégiques à l'origine de cette rébellion. Les causes profondes de la rébellion du FRPI se trouvent dans une dynamique régionale et transnationale à prendre en compte (le contrôle de l'exploitation illégale des ressources).

L'enquête souligne également que le STAREC a pâti d'une absence d'investissement de la part du gouvernement pour son fonctionnement journalier. La relation de proximité supposée entre certains animateurs politiques et les groupes armés est également soulignée comme un frein à l'opérationnalité du Programme.

Le STAREC fera prochainement l'objet d'un audit indépendant. L'idée de l'audit est le résultat d'un dialogue entre le STAREC et l'équipe de l'UAS pour que le Programme gagne en transparence et en redevabilité.

Le STAREC n'a pas vocation à remplacer les ministères sectoriels, mais est appelé à disparaître pour laisser place aux programmes de développement portés par ces derniers.

- Élaborée en 2008 pour venir en appui au STAREC, la **Stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation (ISSSS ou I4S)** est un autre instrument clé à retenir pour coordonner et assurer la cohérence des différentes interventions de stabilisation en RDC. Ce dispositif repose sur cinq piliers, à savoir le renforcement du processus de paix par le dialogue démocratique et la mise en œuvre d'engagements clés; l'amélioration de la sécurité par la réduction des menaces sur la vie, les biens et propriétés et la liberté de mouvement; la restauration de l'autorité de l'État (RAE) par le renforcement de la sécurité publique, l'accès à la justice et aux services administratifs; la promotion du retour, de la réintégration des personnes déplacées et réfugiées et le relèvement de l'économie locale (RRR); et la lutte contre les violences sexuelles et basées sur le genre (VSBG). Le Secrétariat technique de l'I4S est composé de l'UAS de la MONUSCO et du STAREC. Il collabore de manière étroite avec des donateurs bilatéraux et leurs partenaires opérationnels pour aligner leurs projets au cadre de l'I4S, permettant une approche cohérente et intégrée de la gestion et prévention des conflits dans les zones affectées. L'I4S agit à travers deux mécanismes qui sont le Fonds de cohérence pour la stabilisation (FCS) et l'Alignement des projets financés de manière bilatérale. Révisé en 2013, l'I4S définit la stabilisation comme un « processus intégré et holistique mais ciblé, permettant par la suite à l'État et à la société [civile] de mettre en place une responsabilisation mutuelle »<sup>19</sup>.

Dans le cadre de l'I4S, le gouvernement congolais et ses partenaires ont travaillé en 2015 à l'élaboration d'une Stratégie provinciale de stabilisation (SPS) et d'un Plan d'action associé pour le Nord-Kivu (PAPS), et les autres provinces concernées par la stratégie internationale.

Ces deux projets ont des objectifs complémentaires : 1) l'articulation de la vision conjointe du gouvernement et de la communauté internationale sur les questions de stabilisation (priorités stratégiques de stabilisation, notamment) et 2) de doter le gouvernement congolais d'un outil à travers lequel il peut s'assurer de la convergence de tous les efforts de stabilisation. L'I4S apparaît donc comme centrale dans l'élaboration de la stratégie de transition, et comme mécanisme à encourager et consolider, en cohérence avec les besoins stratégiques de l'État congolais.

18. Le FRPI est une des principales milices actives dans l'Ituri depuis 2003. Le processus de démobilisation et reddition de ces éléments est en cours depuis 2006. Un de ses dirigeants historiques, Germain Katanga, a été arrêté et déféré devant la Cour pénale internationale de La Haye et condamné pour crime de guerre et crime contre l'humanité en 2014.

19. Fiche d'information sur l'ISSSS – soutenir la stabilisation en RDC Congo, ISSSS, 2017.

## Avancées et défis

Depuis 2017, un dialogue a été initié dans le cadre de l'I4S avec le FRPI, identifié comme le problème le plus important par les communautés de la région, qui a permis d'accompagner un processus politique complexe permettant la reddition du groupe armé. Le 15 janvier 2020, le responsable du Programme national de stabilisation et reconstruction des zones sorties des conflits armés (STAREC) a annoncé la signature de paix entre le gouvernement et le FRPI.

Le processus a jeté les bases d'une approche intégrée dans la stratégie de la MONUSCO pour la neutralisation du FRPI. Toutes les composantes de la MONUSCO ont travaillé vers un objectif commun coordonné par le Chef de bureau de l'UAS.

L'implication de la société civile a été déterminante dans ce processus de démobilisation et pré-cantonement du FRPI, en permettant l'accès à certains acteurs locaux ciblés.

## Les outils contribuant à la consolidation de la paix et au développement

En dépit de vingt ans de présence de la Mission, l'Indice de développement humain (IDH) en RDC ne s'est pas amélioré. L'impact de la Mission sur le développement se révèle limité.

Le constat initial est qu'en raison des cycles de crises répétés, le financement du développement a été pénalisé par rapport au financement du volet sécuritaire et de l'urgence humanitaire. Pourtant, une stratégie nationale de développement équilibrée doit intégrer à la fois les réponses aux situations d'urgence (court terme), la consolidation de la paix « qui consiste à construire la résilience », et le développement (long terme) qui répond aux causes profondes.

- Le **Fonds pour la consolidation de la paix (FCP, ou *Peacebuilding Fund – PBF*)** est un outil de financement des Nations unies qui alloue des fonds à des projets de consolidation ou de maintien de la paix, dans des zones affectées par les conflits, ou à des fins préventives. Initié en 2006, il vise à soutenir les activités, les actions, les programmes et les organisations qui souhaitent instaurer une paix durable dans les pays sortant d'un conflit. Ce Fonds peut investir pour soutenir de manière complémentaire les initiatives « des entités des Nations unies, des gouvernements, des organisations régionales, des banques multilatérales, des fonds fiduciaires multidonateurs nationaux ou des organisations de la société civile »<sup>20</sup>.

En RDC, le Fonds a d'abord été mobilisé en 2009, en soutien à l'initiative gouvernementale STAREC et à l'ISSSS, avec l'ambition de dynamiser une approche commune entre l'équipe-pays de l'ONU et la MONUSCO pour soutenir le gouvernement congolais.

Le Fonds a, par exemple, été sollicité en Haïti dans le cadre du retrait de la Mission des Nations unies pour le soutien à la justice en Haïti (MINJUSTH)<sup>21</sup>, dont le retrait a été effectif le 15 octobre 2019<sup>22</sup>. En juillet 2019, le Conseil de sécurité annonçait que l'objectif global du Fonds était d'investir au moins 40 % de son financement (qui a totalisé plus de 183 millions USD dans des projets approuvés en 2018) dans des contextes de transition<sup>23</sup>.

Le FCP est géré au nom du Secrétaire général de l'ONU, par le Sous-Secrétaire général à l'appui à la consolidation de la paix, avec le concours du Bureau d'appui à la consolidation de la paix (PBSO). Le PNUD, à travers le Bureau du Fonds d'affectation spéciale multipartenaires, est l'administrateur du Fonds.

20. Commission de consolidation de la paix, Nations unies, consulté en novembre 2019.

21. Comme l'a rappelé le Secrétaire général des Nations unies en juillet 2019 : « En Haïti, les piliers paix et développement des Nations unies ont formulé une approche commune pour appuyer les institutions chargées de l'état de droit et de la gouvernance depuis la création de la MINUJUSTH. L'équipe de pays met la dernière main à un ensemble de projets dans des domaines prioritaires identifiés par le gouvernement haïtien, dont certains seront financés pour la première fois en Haïti par le Fonds pour la consolidation de la paix. »

22. Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations unies pour l'appui à la justice en Haïti, S/2018/241, Conseil de sécurité, mars 2018.

23. Monthly Forecast, Conseil de sécurité, juillet 2019.

## Avancées et défis

Avec l'appui de la MONUSCO, le gouvernement congolais a signé en décembre 2019 le document de demande d'éligibilité au FCP pour la période 2020-2021.

Les entretiens terrain déplorent que le FCP repose encore sur une logique de micro-projets et sur une échelle réduite, et n'intègre pas le temps long et l'engagement financier sur la durée.

Or, lutter contre les causes profondes des conflits nécessite une mise à l'échelle des projets et des moyens financiers adaptés aux dimensions territoriales et aux défis sécuritaires et infrastructurels du pays.

- La **stratégie nationale de développement** élaborée par le nouveau gouvernement congolais va fournir un point d'appui aux stratégies de consolidation dans le cadre du retrait de la MONUSCO. Le gouvernement sortant avait élaboré un Plan national stratégique de développement (PNSD) 2017-2021, qui aurait pu constituer le cadre d'une interaction entre les priorités de développement du gouvernement et les stratégies d'appui de la communauté internationale pour la transition. Mais les relations tendues entre le gouvernement sortant et la Mission ont rendu malaisée cette possibilité d'articulation. La stratégie nationale de développement élaborée par le nouveau gouvernement est une synthèse du Programme du Président, du Programme du gouvernement et des éléments de l'ancien PNSD. Elle doit intégrer aussi bien les objectifs de développement durables (ODD) et l'Agenda 2063 de l'Union africaine.

## Avancées et défis

La stratégie nationale de développement, élaborée par le nouveau gouvernement, sur base des éléments de l'ancien PNSD, du programme du Président et du Programme du gouvernement, devait être consolidée pour la période de la fin décembre 2019 – au début janvier 2020.

Le financement du développement a été pénalisé au profit du financement de l'axe sécuritaire et de l'axe humanitaire.

Cette stratégie nationale de développement doit intégrer à la fois les réponses aux situations d'urgence (court terme), la consolidation de la paix « qui consiste à construire la résilience » des populations, et le développement (long terme) qui répond aux causes profondes.

L'éligibilité au FCP offre un mécanisme concret de mobilisation de ressources complémentaire à la stratégie de levée de recettes budgétaires par le gouvernement national.

- Garantir l'articulation de la stratégie envisagée pour la transition post-MONUSCO avec le **Cadre de coopération pour le développement durable des Nations unies 2020-2024 (UNSDCF)** représente également une opportunité pour un plan de retrait durable et responsable. Selon les Nations unies, il s'agit d'un « outil central d'appui multilatéral sous la direction d'un système de coordonnateurs résidents renforcé et doté de pouvoirs accrus ». En RDC, la mise en œuvre de ce cadre sera effective le 1<sup>er</sup> janvier 2020, succédant au Plan-cadre des Nations unies pour le développement (UNDAF), en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 dans le pays. L'UNDAF a été renommé afin de refléter de manière plus adéquate les relations qu'entretiennent les gouvernements avec le Système des Nations unies dans le cadre de leur coopération pour le développement<sup>24</sup>. Ce nouveau Cadre souligne l'importance de la cohérence entre les efforts de développement, les efforts humanitaires et de consolidation de la paix et les mécanismes des droits humains pour la pérennité des acquis en matière de paix. Selon les Nations unies, ce cadre de coopération servira d'outil essentiel de responsabilisation mutuelle entre l'équipe-pays des Nations unies et le gouvernement hôte, les membres de l'équipe-pays en ce qui concerne les objectifs de développement visés collectivement<sup>25</sup>.

24. UNSDCF, juin 2019.

25. « United Nations Sustainable Development Cooperation Framework », *Guidance Book*, juin 2019.

## Avancées et défis

La signature prochaine de l'UNSDCF dote les acteurs congolais et internationaux du « véhicule principal de la transition ». Ce cadre de concertation va permettre une stratégie d'alignement entre les documents stratégiques des agences onusiennes et ceux du gouvernement.

Plus particulièrement, ce cadre de concertation est censé garantir une cohérence et une intégration plus grandes entre les actions des acteurs de la transition.

Les entretiens ont également souligné la nécessité d'anticiper les mécanismes de renforcement des capacités des agences onusiennes et de mobilisation des ressources pour le pilotage de la transition et la reprise des missions initialement dévolues à la MONUSCO.

- Les **projets à impact rapide (ou QIPs, Quick Impact Projets)** sont des projets d'envergure limitée qui opèrent dans le domaine du développement et à destination des populations locales<sup>26</sup>. Selon la MONUSCO, à la suite de la défaite du groupe armé M23 au Nord-Kivu en 2013, l'Assemblée générale des Nations unies a validé une augmentation du budget alloué aux QIPs atteignant une valeur de 5 millions de dollars USD sur deux ans. Ces dons avaient pour objectif de soutenir la restauration de l'autorité de l'État dans les régions disposant de faibles services publics (généralement, le budget des QIPs gravite autour de 1,5 ou 2 millions de dollars USD par an)<sup>27</sup>. Aussi, la MONUSCO ferait usage de QIPs dans ses zones de présence à long terme, afin de contribuer à son acceptation par la population<sup>28</sup> grâce à la proximité et à la rapidité de leurs résultats.

## Avancées et défis

Les entretiens confirment une certaine pertinence des QIPs, à l'instar du volet d'appui à l'entrepreneuriat des jeunes dans le cadre du projet « Amani Festival » de Goma (Nord-Kivu). Cependant, l'étude révèle que le choix des QIPs ne s'effectue pas de manière à la fois thématique et stratégique pour s'aligner sur les priorités et les besoins du gouvernement et des populations.

## Les mécanismes de coopération et d'intégration régionale

La revue stratégique indépendante de la MONUSCO transmise au Secrétaire général des Nations unies en octobre 2019 note « qu'au niveau régional et en étroite collaboration avec le Bureau de l'Envoyé spécial pour les Grands Lacs, la MONUSCO devrait soutenir la RDC dans la mise en œuvre des divers accords régionaux, y compris l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région, en particulier les dispositions visant à réduire les menaces des groupes armés opérant sur son territoire ».

Cependant, selon certains interlocuteurs, les mécanismes régionaux n'ont pas encore une traduction effective et il subsiste un large climat d'incertitude et de préoccupation pour l'intégrité territoriale de la RDC (« Une volonté réelle des États est nécessaire pour l'application des textes »). Une des menaces majeures reste la présence de groupes armés étrangers.

De plus, il ressort des entretiens que durant la période de transition, la Mission devrait s'intéresser davantage à la question des ressources et des flux financiers qui y sont liés (traçabilité et contrôle).

La présente étude a ainsi identifié quatre mécanismes régionaux pertinents pouvant jouer un rôle structurant pour la transition post-MONUSCO :

- Aux piliers de l'I4S présentés plus haut, notre étude ajoute un volet relatif à la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles et le contrôle des armes légères et de petit calibre (ALPC). En effet, la prolifération des armes légères reste l'un des facteurs de prolongation des conflits et de l'insécurité. La question de la mise en œuvre de la **Convention de Kinshasa**<sup>29</sup>, ainsi que du **Protocole de Nairobi**<sup>30</sup> signés respectivement en 2010 et 2004 par la RDC, s'avère primordiale à aborder durant la phase de transition.

26. Bien que les QIPs soient parfois envisagés comme un outil d'acceptation de la Mission par la population, ces derniers participent néanmoins à une amélioration des conditions de vie et intègrent de plus en plus des finalités de développement.

27. « Socio-economic footprint of the UN Peacekeeping Mission in DR Congo », *Summary of key findings and recommendations*, MONUSCO, septembre 2018.

28. Idem.

29. Convention de l'Afrique centrale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composantes pouvant servir à leur fabrication, réparation et assemblage.

30. Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique.

- En février 2013, l'**Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région** a été signé par onze pays<sup>31</sup>. La formule 11+4 octroie à l'ONU, l'Union africaine (UA), la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) et la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) le rôle de garants de l'entente.

Ces quatre organisations internationales président ensemble les mécanismes de gouvernance de l'Accord. Ce dernier a pour objectif de mettre fin aux cycles de conflits récurrents et aux violences persistantes qui surviennent dans la région, et plus particulièrement à l'est de la RDC<sup>32</sup>. Son suivi s'effectue à deux niveaux : via le Mécanisme national de suivi de l'Accord-cadre<sup>33</sup> d'une part, et via le Mécanisme régional de suivi de l'Accord-cadre d'autre part. Aussi, l'article 11 de l'Accord-cadre précise « qu'en RDC, la MONUSCO fera partie de la solution et continuera à travailler en étroite collaboration avec le gouvernement de la RDC ».

### Avancées et défis

Le président Felix Tshisekedi a entrepris une politique de normalisation diplomatique et de bon voisinage avec les pays riverains. En se profilant comme médiateur, aux côtés de l'Angola, dans les tensions qui opposent Kampala à Kigali, le président congolais rappelle l'interdépendance entre la question sécurité du Kivu et les dynamiques régionales.

De plus, le Mécanisme national de suivi de l'Accord-cadre (MNS) ambitionne une politique de vulgarisation des prescrits de l'Accord-cadre auprès de la population, en particulier des volets relatifs à la médiation et au dialogue politique.

Les acteurs du MNS encouragent la normalisation des relations économiques dans la région, dans la perspective d'une coopération régionale pour une prospérité partagée.

- La revue de littérature rappelle le lien entre l'**exploitation illégale des ressources naturelles** et les cycles de violences ; ces ressources représentant un effet d'aubaine dans un contexte de sous-emploi. À cet égard, la CIRGL a adopté en 2010 l'**Initiative régionale sur l'exploitation illégale des ressources naturelles (IRRN)** afin d'établir un cadre réglementaire pour le secteur extractif. Cette initiative appelle notamment les pays membres à mettre en œuvre un système de certification régionale des minerais, à formaliser le secteur, à harmoniser les taxes, à *échanger des statistiques de production et d'exportation*, et à *établir un système d'alerte rapide*. La RDC et le Rwanda ont intégré l'IRRN dans leur législation nationale.

L'une des mesures préconisées face à l'exploitation illégale des ressources repose sur un processus de qualification conjointe et de validation des sites miniers artisanaux dans les filières aurifères et stannifères (appelé « 3T »). Ce processus permet une synergie entre les parties concernées, tout en rencontrant l'objectif de développement durable du secteur extractif.

### Avancées et défis

La réceptivité des États aux recommandations faites par la CIRGL par rapport à la certification démontre que certains États des Grands Lacs sont eux-mêmes demandeurs d'un système de certification afin que leurs secteurs miniers regagnent un accès au marché international.

La RDC et le Rwanda ont adopté ce système de certification pour les minerais 3T et or.

Mais il semble encore difficile de convaincre d'autres États voisins de mettre en œuvre un tel système, lorsqu'ils ne sont pas producteurs de ces minerais eux-mêmes.

Les six outils préconisés dans l'IRRN – à savoir un *mécanisme régional de certification*, une harmonisation des législations nationales, une base de données des flux de minerais, une formalisation du secteur minier artisanal, un mécanisme ITIE (norme de l'initiative pour la transparence dans les industries extractives) d'apprentissage par les pairs et un *mécanisme de lancement d'alerte* – constitue potentiellement l'une des réponses les plus structurées à la question de l'exploitation illégale des ressources minières.

L'étude fait ressortir la nécessité d'une clarification ainsi qu'une plus forte visibilité du rôle et des modalités d'intervention de la MONUSCO pour la période de transition.

31. RDC, Angola, Congo, Afrique du Sud, Centrafrique, Burundi, Rwanda, Soudan du Sud, Ouganda, Tanzanie et Zambie.

32. Les pays signataires : Afrique du Sud, Angola, Burundi, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République du Congo, Rwanda, Soudan du Sud, Tanzanie et Zambie.

33. Le Directeur du Mécanisme national de suivi a été interrogé pour cette étude.

# Les incidences du système des approvisionnements sur l'économie locale

À partir des écueils et des limites actuelles de l'économie du maintien de la paix mis en exergue par la littérature et par l'étude menée au Mali par le GRIP dans le cadre de l'OBG<sup>34</sup>, ce volet de l'étude entendait esquisser quelques pistes de réflexion vers les leviers à mettre en place et les stratégies d'accompagnement de certains secteurs clés de l'économie locale pouvant dépendre des ressources financières que génère en RDC la MONUSCO. Dans ce cadre et à la faveur des entretiens, l'étude a tenté de faire émerger les éléments de réflexion sur une stratégie commune entre la MONUSCO, l'État hôte et les opérateurs pertinents afin d'atténuer l'impact du retrait de la Mission (« *exit strategy* »). L'un des objectifs du système des approvisionnements des Nations unies, depuis la réforme de sa politique d'achats à la fin des années 1990, est de viser une amélioration de la part du marché local dans la fourniture des biens et services au profit des missions.

Par conséquent, l'une des premières interrogations était d'estimer dans quelle mesure cet objectif est réalisé en RDC. D'une manière empirique, on peut schématiser l'économie du maintien de la paix liée à la présence de la MONUSCO en quatre composantes : 1) les salariés locaux employés directement par la MONUSCO, 2) les salariés locaux dépendant du personnel onusien, 3) les prestataires locaux qui ont intégré le système des approvisionnements, 4) les prestataires locaux de services qui ne sont pas directement liés au système des approvisionnements.

L'examen stratégique de la MONUSCO réalisé en octobre 2019 précise d'ailleurs que les incidences économiques de la clôture de la MONUSCO ne sont pas à négliger, tant le marché congolais sera affecté par le départ du personnel international, la fin des contrats d'approvisionnement, et les effets indirects de la présence de la Mission.

Selon une étude succincte consacrée en 2018 à l'empreinte socioéconomique de la Mission onusienne en RDC, la MONUSCO allouerait environ 92 millions de dollars USD aux employés nationaux (2 700) et environ 136 millions aux employés internationaux. Environ 30 % de leur salaire est destiné à leur hébergement et aux coûts de la vie quotidienne, ce qui correspond à 45 millions de dollars USD injectés directement dans l'économie congolaise<sup>35</sup>. Mitiger l'impact négatif de ce retrait sur l'économie locale apparaît comme une priorité à gérer en étroite collaboration avec les partenaires nationaux et internationaux.

En février 2019, le GRIP avait mené au Mali, dans le cadre de l'OBG, une étude spécifique portant sur les incidences du système d'approvisionnement de la Mission multidimensionnelle intégrée pour la stabilisation du Mali (MINUSMA) sur l'économie locale. Des leçons tirées de cette étude permettent de dégager les constats suivants :

- Le système d'approvisionnement représente un levier de développement économique mais son impact reste limité. Dans le cas du Mali, il apparaît que 70 % des contrats relatifs à la prestation de biens et services pour la Mission se font à New York, contre 30 % localement.
- L'absence d'un état des lieux initial et de données statistiques complètes concernant les secteurs économiques clés et répondant à la fois aux besoins de la Mission et à ceux de l'économie locale rend difficile l'évaluation des incidences des flux de l'approvisionnement sur l'économie du pays hôte.
- La présence des Missions onusiennes contribue à la création d'une « bulle économique » qui entraîne un effet de périmètre de prospérité économique limité. On parle également d'un phénomène d'économie du maintien de la paix « bunkerisée », ne profitant qu'à un nombre restreint de prestataires.
- La faiblesse du dispositif d'information de la Mission vers les instances pertinentes (syndicats, fédérations de producteurs locaux, administration en charge de l'emploi, entités dépendantes de l'État) limite l'appropriation des règles du système d'approvisionnement par les acteurs locaux intéressés à intégrer l'économie du maintien de la paix.

34. « Maintien de la paix et développement économique : les incidences de la MINUSMA sur l'économie malienne », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, octobre 2019.

35. « Socio-economic footprint of the UN Peacekeeping Mission in DR Congo », *Summary of key findings and recommendations*, MONUSCO, septembre 2018.

## Avancées et défis

En RDC, comme dans le cas du Mali, l'étude constate l'absence d'un état des lieux initial déterminant les besoins de secteurs clé à renforcer en termes de formation et de demande d'emploi, ce qui rend a posteriori malaisée toute traçabilité des trajectoires professionnelles du personnel national impliqué dans l'économie du maintien de la paix vers d'autres secteurs de l'économie.

Par ailleurs, les entretiens avec les acteurs de l'entrepreneuriat congolais soulignent l'absence d'une communication régulière sur les appels d'offre de la MONUSCO.

De même qu'ils déplorent l'absence de lien direct entre les structures représentatives des entreprises et le système d'approvisionnement de la MONUSCO. La Mission est alors perçue comme un « espace fermé » pour le secteur privé congolais.

Dans les entretiens, il est ressorti que « [l'activité de] tous les contractants internationaux repose sur des sous-contractants locaux ». Cependant, les données quantitatives pour délimiter la part de marché représentée par les sous-traitants locaux ne sont pas établies.

Les éléments recueillis lors de l'enquête nuancent également la clé de répartition établie par l'étude menée au Mali et relative au ratio de contrats passés localement et à l'international. Bien que le ratio soit comparable (30 % de contrats et prestations de biens et services locaux, contre 70 % à l'international), le chiffre des contrats passés à l'international se justifie par un ensemble de critères objectifs, à savoir les économies d'échelle, l'indisponibilité au niveau local de certains biens et services dont même l'État hôte est dépendant pour ses importations (rations, biens de haute technologie, carburant et aviation), ainsi que le respect des normes onusiennes.

Les entretiens menés au cours de l'enquête font ressortir plus fondamentalement la nécessité de relativiser la place du système des approvisionnements comme levier d'un relèvement économique général. Dans la ville de Goma plus particulièrement, les interlocuteurs locaux ont notamment souligné le caractère strictement urbain de cette économie du maintien de la paix qui n'impacte pas l'arrière-pays et qui rejoint le constat dressé au Mali d'une « *bunkerisation* » de cette économie. En revanche, des stratégies complémentaires peuvent être mobilisées pour dynamiser certains secteurs économiques. Le système des approvisionnements, par ses exigences normatives et réglementaires, peut contribuer à la montée en gamme de certains secteurs prestataires de service.

Des stratégies concertées peuvent contribuer à la formation et à la circulation de compétences vers des filières économiques en nécessité de main d'œuvre.

L'un des entretiens a permis de mettre en exergue le modèle du *National Staff Capacity Building Programme*<sup>36</sup> mis en œuvre au Timor-Leste dans le cadre du retrait de la Mission intégrée des Nations unies au Timor-Leste (2006-2007). Ce programme de formation qualifiante du personnel national de la Mission ciblait les secteurs de l'administration, de la maintenance et de la gestion d'ateliers mécaniques.

Enfin, parmi les pistes à dégager figure aussi le Programme de formation amorcé par la MONUSCO pour encourager les anciens membres du personnel local vers l'entrepreneuriat afin de les embaucher par la suite et de les intégrer vers le secteur privé ou étatique pertinents.

## Conclusion

La première étape de la démarche méthodologique de cette étude consistait à faire la recension des outils stratégiques sur lesquels une attention particulière doit être portée dans le cadre du processus de transition post-MONUSCO.

L'équipe de recherche a ensuite procédé à la consultation des acteurs clé sur le terrain, comme préalable à la formulation de recommandations ultimes. L'objet de l'atelier de restitution à l'issue de ces consultations avec les acteurs de terrain, dont les membres de la cellule stratégique de la MONUSCO, ceux de l'équipe pays, et ceux de la partie congolaise, était de dégager des recommandations fermes quant aux outils et mécanismes à encourager et à mettre en cohérence, dans le cadre d'un potentiel retrait de la Mission.

L'esprit et l'objet de la démarche était de considérer que les recommandations seraient formulées à partir des consultations avec les acteurs clé et consolidées lors de l'atelier de restitution qui a eu lieu à Kinshasa, en présence de ces mêmes acteurs.

36. La moitié des 900 personnels nationaux ont reçu une certification professionnelle. Une mission de suivi et d'évaluation n'a cependant pas été en mesure d'évaluer l'impact de ce Programme sur l'insertion de ce personnel sur le marché de l'emploi.



De ce fait, cet atelier s'est inscrit dans une démarche de validation des hypothèses retenues, notamment sur le type de soutien à apporter aux initiatives régionales (IRRN, Protocole de Nairobi, Convention de Kinshasa et Accord-cadre), sur le rôle assigné aux garants de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région, mais également sur la mise en cohérence du système des approvisionnements avec la stratégie de renforcement de certains secteurs clés de l'économie ou encore sur le rôle primordial que peuvent jouer le STAREC et l'I4S en vue d'un retrait durable et responsable.

Le contexte global de transition est marqué par trois transitions concomitantes : la réforme du système de l'ONU, l'alternance gouvernementale et le changement du cadre politique. Il comporte également, pour cette séquence de transition, à la fois des facteurs favorables et des facteurs de risques. Parmi les facteurs favorables : l'alternance démocratique, l'ambition réformatrice du gouvernement et la politique régionale de bon voisinage affichée par le Président. Parmi les facteurs de risques, l'étude retient la fragilité d'un modèle économique dépendant des ressources primaires, les capacités limitées de l'État à lever des recettes et à exécuter son budget<sup>37</sup>, l'absence de transfert de la part des ressources centrales revenant aux provinces, la démultiplication des votes de défiance vis-à-vis des exécutifs provinciaux et l'altération de l'espace sécuritaire créé par la MONUSCO pour l'approvisionnement de l'aide humanitaire. Par ailleurs, les entretiens ont fait ressortir des craintes, à savoir que le retrait de la MONUSCO n'impacte les capacités opérationnelles des acteurs de l'humanitaire en raison de la réduction de l'appui logistique de la Mission. Également, au Nord-Kivu, la crainte est que le retrait de la MONUSCO laisse un vide sécuritaire dont pourraient profiter les pays voisins pour instrumentaliser les groupes armés et mener un « projet de balkanisation du pays ».

Bien que tous les objectifs du mandat ne soient pas atteints, tant en ce qui concerne la stabilisation, la protection des civils (POC) et la neutralisation des groupes armés, les entretiens ont fait ressortir quelques nuances dans le bilan global de la Mission. Sur 26 provinces, seules quatre comptent encore des groupes armés. De même, le personnel militaire n'est plus déployé que dans six provinces. Il est important aussi de noter qu'en vingt ans de présence, 135 territoires sur 155 connaissent une situation sécuritaire stabilisée.

Aussi, il convient de souligner que les frontières de la RDC ne sont plus contestées. Enfin, la RDC demeure le seul pays de la sous-région dans lequel existe un véritable espace politique pour l'opposition et dans lequel sont tenues des élections « plus ou moins équitables » et dont la dernière a débouché sur une alternance politique.

## Recommandations

À partir des constats dressés en amont, quelques recommandations peuvent être dégagées. Elles serviront de point d'attention pour le pilotage d'une transition réussie.

### Les outils de médiation et de dialogue politique

- Le gouvernement doit procéder à une mobilisation effective des ressources pour un redéploiement du STAREC. La mise en œuvre effective d'un audit permettra au Programme de gagner en transparence et en redevabilité.
- Amplifier l'implication de la société civile, en tant qu'amortisseur des risques de violence, dans les processus spécifiques de dialogue politique et de médiation, plus particulièrement dans les initiatives de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) communautaire. Renforcer l'approche holistique du DDR.
- Anticiper l'assistance électorale pour l'échéance 2023, ainsi qu'encourager la réforme de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et la mise à jour du fichier électoral à des fins de consolidation du travail de recensement.
- Amorcer une réflexion sur les conditions et la pertinence de l'organisation d'élections locales.
- Systématiser le dispositif d'évaluation de la transition.
- Anticiper les écueils potentiels à la mise en œuvre du nouveau mandat de la Mission et du Compact (ou accord) avec le gouvernement (fluctuation du consentement au niveau du gouvernement central ou d'autres acteurs locaux).

37. La Banque mondiale a questionné la faisabilité des ambitions d'augmentation du budget national de 60 %.

- Appuyer les mesures de rapatriement des éléments combattants démobilisés du M23.
- Appuyer l'opérationnalisation de la police de proximité.
- Encourager des stratégies de concertation entre le gouvernement congolais et les acteurs régionaux en vue du démantèlement des groupes armés étrangers.

### Les outils contribuant à la consolidation de la paix et au développement

- Nécessité d'un changement de paradigme : il faut un rééquilibrage effectif de l'allocation de ressources de l'humanitaire et du sécuritaire vers le développement et décroiser les volets humanitaire et de développement (« nexus »). Plus concrètement, il s'agit de donner une orientation davantage tournée vers la relance économique de la RDC et non plus vers le « tout sécuritaire », en encourageant les programmes de développement agricoles, infrastructurels et éducatifs (chaîne de métiers autour du développement rural<sup>38</sup>, routes, écoles).
- Mettre en place un « Plan Marshall » pour l'appui aux priorités de développement du gouvernement et la construction d'infrastructures.
- Privilégier une approche macroéconomique du développement et une stratégie de financement dans la durée.
- Définir entre le gouvernement et la Mission les domaines critiques de la transition à trois ans.
- Aligner davantage les objectifs des micro-projets (QIPs) sur les priorités thématiques et stratégiques du Programme de développement défini par le gouvernement et répondant aux besoins des populations, tout en intégrant le long terme et l'engagement financier dans la durée.

### Les outils régionaux

- Appuyer la diplomatie de bon voisinage initiée par le gouvernement.
- Établir une collaboration étroite avec l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs au cours de la période de transition.
- Renforcer le rôle de la Mission dans l'appui structurel au *mécanisme IRRN*, notamment en systématisant les enquêtes par le groupe d'experts et l'instauration de sanctions par le Conseil de sécurité à l'encontre des individus et entités impliqués dans l'exploitation illégale de ressources naturelles et liées à des groupes armés et réseaux criminels.

### Les incidences du système des approvisionnements sur l'économie locale

- Définir avec les autorités congolaises et les acteurs de l'entrepreneuriat congolais, pour la période de transition, un mécanisme d'orientation du personnel libéré vers des filières économiques et institutionnelles en nécessité de main d'œuvre, dans le cadre du retrait progressif.
- Systématiser et améliorer les sessions d'information à l'intention des potentiels prestataires locaux.
- Définir, avec le gouvernement, des mesures d'accompagnement spécifiques aux personnels nationaux des services de sécurité.
- Expérimenter le modèle du *National Staff Capacity Building Programme* développé au Timor-Leste.
- Amplifier le programme de formation amorcé par la MONUSCO pour encourager les anciens membres du personnel local vers l'entrepreneuriat afin de les intégrer au sein de l'économie locale.

38. . On estime à 85 000 le nombre de villages que compte la RDC.



# L'IMPLICATION DES PAYS RIVERAINS D'UN ÉTAT HÔTE DANS LES OPÉRATIONS DE PAIX ONUSIENNES

---



Crédit photo : ONU / Gema Cortes



**Paul-Simon Handy** est conseiller régional principal à l'*Institute for Security Studies*. Il a initialement rejoint l'ISS en 2007 et a occupé diverses fonctions de recherche et de gestion, notamment celles de chef de division, de directeur de la recherche et de directeur exécutif adjoint. Entre 2014 et 2019, il a siégé au Groupe d'experts de l'ONU sur la République centrafricaine avant de rejoindre l'ISS en février 2019. Paul-Simon a étudié (sciences politiques et relations internationales) dans les universités de Yaoundé, Berlin et Leipzig où il a obtenu son doctorat en 2005. Il est professeur invité à la *Rhodes University de Grahamstown* (Afrique du Sud) et a précédemment occupé des postes d'enseignant à l'Université libre de Berlin avant d'être boursier associé de la *Stiftung Wissenschaft und Politik* (Institut allemand pour les affaires internationales et de sécurité) à Berlin.

Il a publié de nombreuses publications sur des questions liées à l'architecture de paix et de sécurité en Afrique, à la prévention et à la gestion des conflits, à la gouvernance ainsi qu'à la politique de l'Union européenne et de la France en Afrique. Il fait partie du comité de rédaction de la Revue de la sécurité africaine et a conseillé divers gouvernements et organisations régionales sur un large éventail de questions de sécurité en Afrique. Paul-Simon parle couramment l'anglais, le français et l'allemand.

En collaboration avec Michel Luntumbue.



## Introduction

L'une des tendances marquantes de l'évolution du maintien de la paix au cours de cette décennie est sans conteste la contribution croissante des troupes des États riverains des pays en crise aux opérations de maintien de la paix onusiennes (OP) déployées dans leur environnement immédiat. Selon la base de données de l'*International Peace Institute* (IPI) sur le maintien de la paix, moins de 3 % des soldats de la paix déployés dans les missions de paix de l'ONU au début des années 90 étaient issus des États voisins proches ; ce nombre est passé à environ 20 % en 2017<sup>1</sup>.

Si les États voisins et régionaux ont souvent un intérêt stratégique à contribuer à la stabilité d'un pays en proie à une crise, cette implication grandissante de pays riverains d'un État en crise rompt, dans le cas de l'ONU, avec un principe (non écrit) de longue date, qui interdisait à un pays de s'engager dans une opération de soutien à la paix dans un pays voisin. Au cours de la première génération des missions de paix, en effet, les Nations unies ont initialement défendu deux principes : « *ne pas inclure les unités des membres permanents du Conseil de sécurité ; et ne pas inclure les unités d'un pays qui, en raison de sa position géographique ou pour d'autres raisons, pourrait être considéré comme présentant éventuellement un intérêt particulier pour la situation qui a appelé à l'opération* »<sup>2</sup>.

Cependant, la « dimension régionale » de nombre des crises portées devant le Conseil de sécurité au cours de la dernière décennie a mis en exergue le rôle et l'influence que les États voisins peuvent exercer quant au succès ou à l'échec d'une mission de paix. La doctrine « *Capstone* » souligne à ce propos « *qu'il est rare que les problèmes dans un État puissent être traités isolément, sans l'implication de ses voisins* »<sup>3</sup>. L'attitude des États voisins peut être un facteur aussi déterminant pour la viabilité d'un processus de paix que l'engagement des principales parties au conflit, dont certaines jouent parfois le rôle d'intermédiaires des États voisins<sup>4</sup>.

Le risque de propagation des crises dans l'ensemble d'une sous-région figure parmi les principales raisons et justifications de la contribution accrue des États riverains aux OP déployées dans leur environnement régional immédiat.

Si les opérations de paix des Nations unies se fondent initialement sur l'idée d'une solidarité indiscriminée, qui consiste à aller « sauver des étrangers », les opérations récentes menées par les pays africains ont principalement pour objectif d'aller « sauver les voisins »<sup>5</sup>.

La tendance consacrant une implication croissante des pays riverains d'une zone de crise dans les OP a également pris la forme de forces multinationales ad hoc constituées par certains pays pour lutter contre les menaces transnationales posées par des mouvements insurrectionnels radicaux<sup>6</sup>.

C'est notamment le cas de l'Initiative de coopération régionale pour l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur (ICR-LRA), en Afrique centrale (2011), de la Force multinationale Mixte (FMM) contre Boko Haram (2015) et de la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S) contre le terrorisme, le crime organisé transfrontalier et le trafic d'êtres humains dans l'espace Sahélien (2017)<sup>7</sup>. Dans le cadre des opérations de maintien de la paix de l'ONU, on peut évoquer le cas particulier de la brigade d'intervention (2013) de la MONUSCO (Mission des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo) autorisée par le Conseil de sécurité et mise en place par trois États de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), contre la rébellion du M23 dans l'est du Congo<sup>8</sup>.

1. Paul D. Williams & Thong Nguyen, « *Neighborhood Dynamics in UN Peacekeeping Operations, 1990–2017* », New York, International Peace Institute, avril 2018.
2. UN General Assembly, Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the United Nations Emergency Force—Report of the Secretary-General, UN Doc. A/3943, 9 octobre 1958, para. 60. Note de synthèse sur l'expérience de la Force d'urgence des Nations unies (UNEF selon l'acronyme anglais) déployée dans le cadre du conflit israélo-arabe, et précisément lors de la crise du Canal de Suez, et qui a duré de 1956 à 1967.
3. Opérations de maintien de la paix de Nations unies : Principes et Orientations, Département des opérations de maintien de la paix /Département de l'appui aux missions, 2008, p. 50.
4. Idem.
5. Ibrahim Gambari, Keynote conference speech, « *The Future of African Peace Operations* », Cape Town, December 17–18, 2014, cité par Paul D. Williams & Thong Nguyen, *op. cit.*
6. Adam M. Fejerskov, Signe Marie Cold-Ravnkilde et Peter Albrecht, « *African Peace Operations and the Power of Regional Interests* », Danish Institute for International Studies, novembre 2017.
7. L'ICR-LRA, intégrant notamment les forces spéciales ougandaises et celles de la République démocratique du Congo (RDC), avait été autorisée par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, pour éliminer l'insécurité créée par la LRA dans les régions jouxtant l'Ouganda, la République centrafricaine (RCA), la RDC et le Soudan du Sud. La FMM est une réponse des pays du bassin du lac Tchad – Cameroun, Niger, Nigeria, Tchad –, à l'extension régionale de la menace du mouvement djihadiste nigérian Boko Haram ; la Force conjointe du G5 Sahel est constituée de troupes du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, et du Tchad.
8. L'Afrique du Sud, le Malawi et la Tanzanie.

Cependant, d'une manière générale, ce sont les opérations classiques de paix des Nations unies, au Mali (MINUSMA, Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali) d'une part et en République centrafricaine (MINUSCA, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique) d'autre part, qui comptent le pourcentage le plus élevé de pays contributeurs voisins immédiats. Les contingents composant ces deux missions résultent en grande partie de la transition des missions de stabilisation dirigées par l'Union africaine (UA), vers des missions onusiennes<sup>9</sup>.

Le noyau constitutif de la MINUSMA a été formé au départ avec les éléments des troupes de l'espace sous régional de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la logique qui sous-tend la Force africaine en attente (FAA)<sup>10</sup> privilégiant en effet le principe d'une « solidarité de proximité ». Toutefois, l'émergence de nouvelles formes de conflictualité à l'occasion de la crise malienne a, par la suite, justifié le recours à des compétences plus adaptées aux menaces asymétriques, hors du dispositif de la FAA<sup>11</sup>.

La présence des contingents des pays riverains dans les OP onusiennes est notamment valorisée sous l'argument de leur fine connaissance du contexte socioculturel de leur sous-région. Cet argument est revenu dans les discussions lors du premier séminaire<sup>12</sup> de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix à New York, dans la bouche de représentants de pays de la CEDEAO. Ceux-ci estimaient les troupes ouest-africaines plus légitimes pour intervenir efficacement dans le contexte malien que les contingents originaires d'Asie.

Le dispositif de maintien de la paix dans l'espace de la Communauté économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), qui sert de base à la MINUSCA, a quant à lui été confronté à la question de la rupture de l'impartialité des troupes tchadiennes<sup>13</sup>. Cette question est venue obscurcir le bilan d'un engagement régional en RCA qui a pourtant contribué à l'émergence d'un esprit de corps régional<sup>14</sup>. Au Mali, l'argumentaire des pays contributeurs de la sous-région repose à la fois sur l'idée de solidarité et sur l'interdépendance du fait de l'appartenance à un même « complexe de sécurité<sup>15</sup> ». En outre, à la différence de la situation en RCA, les contributeurs ne sont pas impliqués dans un contentieux territorial ou dans un conflit de leadership sur le Mali, même si les lignes de fracture régionales ne manquent pas.

L'approche du rôle des États riverains dans la MINUSMA et la MINUSCA nous servira de point de départ pour évaluer, à la suite d'autres travaux amorcés sur la thématique, les opportunités et les risques accompagnant l'implication des États voisins comme pays contributeurs des missions de paix dans leur environnement immédiat.

Dans une perspective plus stratégique, il s'agit également d'apprécier, comme le soulignent Paul D. Williams et Thong Nguyen, « les conditions dans lesquelles les décideurs devraient encourager ou décourager les voisins à fournir des forces de maintien de la paix aux opérations de l'ONU »<sup>16</sup>.

## L'engagement des États riverains dans la MINUSMA et la MINUSCA

L'engagement des États riverains du Mali et de la RCA respectivement dans la MINUSMA et la MINUSCA s'inscrit dans deux complexes sécuritaires contrastés, mais présentant des enjeux similaires de sécurité collective. Le rôle croissant des États riverains en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale confirme en effet la posture proactive adoptée par ces acteurs dans le cadre des mécanismes régionaux de paix et de sécurité, en vue de la stabilisation et du rétablissement de l'ordre institutionnel dans les pays frères en crise. Bien davantage, les mécanismes régionaux

- 
9. Les missions internationales de soutien menées par l'Afrique au Mali et en République centrafricaine (RCA), en l'occurrence la MISMA (Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine) et la MISCA (Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine).
  10. La FAA est le mécanisme de génération de force à l'échelle des cinq composantes sous régionales de l'UA (UMA, CEDEAO, CEEAC, SADC et IGAD) appelée chacune à fournir une brigade pour le dispositif de réponse sécuritaire du continent.
  11. Voir Michel Luntumbue et Oswald Padonou, « APSA : contours et défis d'une Afrique de la défense », Note d'Analyse du GRIP, 20 Janvier 2014, Bruxelles.
  12. Séminaire organisé par l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, New York, 4 octobre 2017.
  13. Michel Luntumbue et Simon Massock, « Afrique centrale : risques et envers de la pax tchadienne », Note d'Analyse du GRIP, 27 février 2014, Bruxelles.
  14. Au-delà de la présence de troupes de pays de la région, les pays de la CEEAC se sont surtout beaucoup impliqués dans la médiation politique de la crise en RCA. Entretien avec l'ambassadeur d'un pays de la CEEAC à Addis-Abeba, Ethiopie, 16 septembre 2019. Voir aussi « Crise en Centrafrique : les pays d'Afrique Centrale entament une médiation », *Le Point*, 28 décembre 2012.
  15. La notion de « complexe régional de sécurité » renvoie à l'idée d'une interconnexion entre un groupe d'États, dont les préoccupations sécuritaires sont si liées qu'elles ne peuvent être appréhendées isolément les unes des autres.
  16. Paul D. Williams et Thong Nguyen, *op.cit*; Adam M. Fejerskov, Signe Marie Cold-Ravnkilde, et Peter Albrecht, « African Peace Operations and the Power of Regional Interests », Danish Institute for International Studies, novembre 2017.

de sécurité collective s'affirment comme des pivots indispensables pour les OP onusiennes. Sans l'implication des acteurs riverains et régionaux, en effet, il n'y aurait pas d'architecture de sécurité onusienne viable<sup>17</sup>.

### Les États riverains du Mali et la MINUSMA

La MINUSMA a été créée par la Résolution 2100 du Conseil de sécurité des Nations unies du 25 avril 2013<sup>18</sup>. Elle succède à la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), préalablement déployée et constituée par les États membres de la CEDEAO, rejoints par le Tchad<sup>19</sup>. Autorisée par la résolution 2085 du Conseil de sécurité du 20 décembre 2012, la MISMA devait aider à « *reconstituer la capacité des forces armées maliennes* »<sup>20</sup> afin de permettre aux autorités maliennes de reprendre le contrôle des zones du nord du pays, tombées aux mains de groupes islamistes après qu'ils aient défait les rebelles indépendantistes du MNLA<sup>21</sup>.

La menace immédiate représentée par ces groupes armés djihadistes au Mali, et particulièrement dans les zones frontalières, est la justification principale de l'engagement des États riverains dans les efforts visant à contenir les risques d'une contagion régionale.

Aux exceptions notoires de l'Algérie et de la Mauritanie, qui partagent pourtant 1 329 km et 2 237 km de frontière commune avec le Mali, tous les autres États riverains, à savoir, le Burkina Faso (1 000 km), la Guinée (858 km), le Niger (821 km), la Côte d'Ivoire (532 km), et le Sénégal (419 km), ont engagé leurs troupes au sein de la MINUSMA.

### Enjeux régionaux et sécuritaires autour du Mali

La crise sécuritaire au Mali débute en janvier 2012, dans le sillage de la chute du régime de Mouammar Kadhafi en Libye, suite aux bombardements de l'OTAN sur ce pays<sup>22</sup>. Elle trouve ses origines immédiates dans l'alignement opportuniste des agendas politiques de deux groupes distincts : les séparatistes touareg maliens revenus de Libye, et les mouvements djihadistes affiliés à Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI). Ces groupes bénéficient alors de l'afflux d'armes en provenance de Libye et tirent parti des faiblesses d'un État malien qui incarnait pourtant jusque-là un modèle de stabilité démocratique dans la sous-région<sup>23</sup>. Après une prise de contrôle rapide des trois régions du nord du Mali et la proclamation de l'État indépendant de l'Azawad, l'alliance entre indépendantistes et djihadistes avait volé en éclat, débouchant sur l'éviction du MNLA et le contrôle du nord du pays par ces derniers.

Plus en amont de ces facteurs conjoncturels, il y a lieu de mentionner les effets délétères de la contrebande et du commerce transfrontalier illicite dans le septentrion malien<sup>24</sup>. L'inertie des autorités maliennes face à ce commerce contrôlé par des réseaux criminels transnationaux de plus en plus militarisés a également contribué à l'enkystement des facteurs de la crise<sup>25</sup>. De même, le manque de coopération régionale en matière de sécurité, particulièrement sur la période 2010-2011 qui correspond à la période de formation du MNLA, a contribué à la détérioration de la situation dans le nord du Mali<sup>26</sup>. Entretemps, des soldats de l'armée malienne, humiliée par la défaite dans le Nord, allaient perpétrer le 22 mars 2012 un coup d'État qui créa un vide politique à Bamako, facilitant davantage le contrôle des groupes djihadistes sur le Nord du pays.

### Rôle singulier des pays riverains et puissances régionales

Compte tenu des dimensions de son territoire, le Mali est à la limite de deux sous-régions en Afrique : la région CEDEAO qui est son ancrage naturel et la région nord-africaine dans laquelle sa partie septentrionale s'inscrit tant géographiquement que culturellement.

17. Oswald Padonou, « Rôle des organisations régionales dans les processus de transition et de pérennisation de la paix », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, septembre 2019.

18. « Le Conseil de sécurité décide, à l'unanimité, de créer une mission pour la stabilisation au Mali », Nations unies, 25 avril 2013.

19. Trésor Kibangula, « Mali : la MINUSMA prend le relais de la MISMA », *Jeune Afrique*, 1<sup>er</sup> juillet 2013.

20. Résolution 2085 du Conseil de sécurité des Nations unies

21. Le mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA) avait fait alliance avec les djihadistes d'AQMI (Al-Qaïda au Maghreb islamique), du MUJAO (Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest) et d'Ansar Dine, avant d'être évincé par ces alliés porteurs, eux, d'un projet d'imposition de la Charia au Mali.

22. Michel Luntumbue, « Le partenariat stratégique Afrique-UE à l'épreuve de la crise libyenne », Note d'Analyse du GRIP, 29 mai 2012, Bruxelles.

23. Muhammed Tandogan et Omar Bouacha, « The Algerian security approach towards the Sahel region: case of Mali », Istanbul Medeniyet University, 2017, pp. 315-316.

24. Ibid., p. 317.

25. Adam Moe Fejerskov, Signe Cold-Ravnkilde & Peter Albrecht, *op. cit.*, pp. 43-44.

26. Idem.



La longue frontière avec le Sud de l'Algérie rend le Mali vulnérable aux dynamiques de l'insécurité et aux intérêts fluctuants des pays de cette partie du continent<sup>27</sup>.

Les réticences de l'Algérie et de la Mauritanie au projet d'intervention militaire de la CEDEAO, ainsi que la concurrence entre diverses initiatives de médiation ont entravé la capacité de la CEDEAO et de l'Union africaine (UA) à apporter une réponse congruente à la crise. Ce n'est qu'en juin 2012 que l'UA va reprendre l'initiative pour tenter de donner une dimension continentale à l'opération militaire de la CEDEAO, en transformant la force régionale en une force dirigée par l'UA, dans l'espoir de vaincre la réticence de l'Algérie à intervenir militairement<sup>28</sup>.

Bien qu'absente sur le terrain militaire, l'Algérie entreprendra, à son tour, en septembre 2012, des négociations avec les islamistes d'Ansar Dine, dirigé par le Malien Iyad Ag-Ghali. Par le passé, l'Algérie avait déjà assumé un rôle de médiation entre la rébellion touarègue et les autorités maliennes et maîtrisé ainsi la dynamique des conflits internes au Mali<sup>29</sup>. D'une manière générale, l'Algérie considère la région septentrionale du Mali comme relevant de sa sphère d'influence. La défense de ses intérêts dans cette zone consiste ainsi à surveiller et à contenir les activités des groupes djihadistes ainsi qu'à empêcher l'influence de puissances extérieures sur le Sahel<sup>30</sup>. L'absence d'un contingent mauritanien au sein de la MINUSMA s'explique quant à elle par des raisons d'ordre politique et sécuritaire anciennes. Il existe tout d'abord des liens historiques et culturels étroits entre la Mauritanie et certaines communautés arabes et touarègues du Nord-Mali. Sous la présidence d'Amadou Toumani Touré (2002-2012), les relations entre les deux pays étaient déjà caractérisées par un climat de méfiance et de tensions persistantes<sup>31</sup>. Les attaques du territoire mauritanien par des groupes djihadistes établis au nord du Mali avaient régulièrement valu des critiques de la Mauritanie à l'égard du pouvoir malien, accusé de laxisme vis-à-vis de ces groupes. De même, lors de l'éclatement de la crise de 2012, la Mauritanie avait en effet jugé légitimes certaines revendications des mouvements rebelles, tout en préconisant une solution politique négociée avec ces derniers. L'activisme des dirigeants du MNLA et d'autres groupes rebelles depuis la capitale mauritanienne a constitué un autre point d'achoppement.

Enfin, au moment de la génération des forces pour la MINUSMA, la Mauritanie avait manifesté sa volonté de déployer des troupes exclusivement dans la région de Tombouctou, en arguant de sa connaissance de la zone, des facilités d'accès pour le ravitaillement et la possibilité d'assurer en même temps le contrôle de ses propres frontières. Le gouvernement malien avait alors estimé inopportun ce choix en raison entre autres de doutes persistants à Bamako au sujet de l'impartialité de la Mauritanie.

À travers les liens de proximité géographique et communautaires avec certains groupes rebelles, la Mauritanie a cependant gardé une capacité d'influence diplomatique relative comme le démontre la médiation conduite par le chef de l'État mauritanien Mohamed Ould Abdel Aziz, président en exercice de l'UA dans la crise survenue en mai 2014 à Kidal, dans le nord du Mali<sup>32</sup>.

Situés sur le versant sud-ouest et ouest-sud-ouest de la frontière avec le Mali, le Sénégal avec ses 1 105 Casques bleus déployés au Mali (mars 2019), et la Guinée avec 869 soldats de la paix, figurent parmi les plus importants pays contributeurs de troupes à la MINUSMA<sup>33</sup>. Bien que voisins immédiats et solidaires du Mali, les deux pays sont – jusqu'ici – les moins exposés aux impacts transfrontaliers de la crise malienne<sup>34</sup>.

S'agissant du Burkina Faso, le pays a assuré en 2012, sous l'ancien président Blaise Compaoré, un processus de médiation qui avait débouché sur un accord de cessez-le-feu au Mali, signé en juin 2013 à Ouagadougou. Cet accord dit « Accord de Ouagadougou », engageait les dirigeants du MNLA, ceux du Haut conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA) et le gouvernement de transition malien<sup>35</sup>. L'objectif principal de l'accord était la tenue d'élections générales en juillet-août 2013, afin de permettre le rétablissement de l'autorité constitutionnelle.

27. Anouar Boukhars, « *The Paranoid Neighbor: Algeria and the Conflict in Mali* ». *The Carnegie Papers*, octobre 2012. *Carnegie Endowments for International Peace*.

28. Lori-Anne Théroux Bénoni, « Lessons from the Malian crisis for the international security Architecture », *ISS Today*, 25 avril 2013.

29. « Mali : l'Algérie appuie une solution négociée plutôt que militaire », *RFI*, 3 octobre 2012.

30. Muhammed Tandogan et Omar Bouacha, *op. cit.*, p 319

31. « Mauritanie-Mali, le climat de méfiance persiste », *RFI*, 24 septembre 2013.

32. « Mali : Soumeylou Boubéye Maïga, les raisons d'une démission », *Jeune Afrique*, 28 mai 2014. Négociations directes et signature le 23 Mai 2014 d'un accord de cessez-le-feu entre le gouvernement malien et les groupes rebelles.

33. Effectifs de la MINUSMA, Mission multidimensionnelle Intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali.

34. La Côte d'Ivoire, dont le territoire a été ciblé par l'attentat de Grand-Bassam du 13 mars 2016, revendiqué par AQMI et perpétré par les protagonistes venus directement du Mali, est un contributeur récent à la MINUSMA ; elle comptait 149 militaires et 29 policiers déployés au 31 octobre 2019.

35. « Mali : les grandes lignes de l'accord signé à Ouagadougou », *RFI*, 19 juin 2013.

C'est sous l'égide de la médiation algérienne qu'un accord de paix a été signé à Bamako en 2015<sup>36</sup>. Le glissement de la menace sécuritaire du nord vers le centre du Mali et vers la région des trois frontières (Liptako-Gourma), en 2016, a contraint le Burkina Faso ainsi que le Niger à repositionner leurs contingents déployés au sein de la MINUSMA dans les zones frontalières de leurs territoires respectifs<sup>37</sup>. Le Burkina est le premier contributeur de troupes à la MINUSMA, avec un effectif de 1718 Casques bleus, et le pays le plus impacté, aux côtés du Niger, par l'onde de choc de la crise malienne. De surcroît, ce déplacement de la menace exerce une double pression sur les ressources militaires du Niger, déjà engagé contre Boko Haram dans la région du Lac Tchad nigérien.

Pour ce qui est du Tchad, sa présence dans un théâtre d'opération ouest-africain relève de l'appréciation faite de ses capacités militaires par un acteur extérieur mais très impliqué dans la lutte contre le terrorisme au Mali, la France. Bien que situé dans l'espace CEEAC, le Tchad est devenu, en raison des liens historiques qui le lie à cette dernière, un partenaire stratégique de la France dans la lutte contre le terrorisme au Sahel<sup>38</sup>.

Considérées comme mieux aguerries au combat dans des zones difficiles que leurs pairs de la CEDEAO, les troupes tchadiennes se retrouvent seules déployées dans le cadre de la MINUSMA à Aguelhoc et à Tessalit dans la région de Kidal, la partie la plus dangereuse de la Mission. Par conséquent, les soldats tchadiens ont payé un lourd tribut de leur participation à la pacification du Mali et du Sahel<sup>39</sup>.

Il faut noter que la présence du Tchad au Mali peut être considérée comme une entorse au concept de sécurité collective cher à l'UA, qui privilégie des interventions de proximité intra régionale. Cependant, les retombées pour le Tchad vont bien au-delà de la nécessité de lutter contre le terrorisme au Sahel. En se positionnant au Mali, le Tchad se forge un statut de puissance militaire continentale, capable d'opérer dans des théâtres différents. D'un point de vue diplomatique, le Tchad se crée une rente qui lui permet de justifier des choix de politique intérieure au nom de son engagement dans la lutte contre le terrorisme<sup>40</sup>.

### Les États riverains de la RCA et la MINUSCA

Héritière de la MISCA (2013-2014), dont les troupes contributrices ont constitué l'ossature initiale – il s'agissait initialement de troupes provenant du Cameroun, du Congo Brazzaville, du Gabon, de Guinée équatoriale et du Tchad –, la MINUSCA est créée par la Résolution 2149 (2014) du Conseil de sécurité. Elle se déploie dans un contexte d'aggravation de la crise centrafricaine que les missions précédentes, conduites par les pays de la région, avaient eu du mal à contenir.

L'élection en janvier 2014 de Catherine Samba-Panza par le Conseil national de transition (CNT), en remplacement du leader de la Seleka<sup>41</sup> Michel Djotodia, visiblement incapable de contenir les tensions meurtrières entre communautés, offrait de nouvelles perspectives de résolution de la crise avec le déploiement de la MINUSCA comme pilier. La MINUSCA est la dernière des douze missions internationales déployées en Centrafrique depuis 1997.<sup>42</sup> Le doublement des effectifs devait permettre une meilleure couverture du territoire, tandis que le cadre onusien devait apporter à la mission les moyens de transport et de communication qui avait fait défaut à la MISCA.

Au 31 janvier 2015, les effectifs<sup>43</sup> de la MINUSCA s'élevaient à 7 924 hommes, dont 2 681 issus des pays limitrophes, soit 994 soldats du Cameroun, 855 du Congo Brazzaville et 832 de la République démocratique du Congo (RDC), après le retrait des troupes tchadiennes en avril 2014, qui, elles, n'ont jamais fait partie de la MINUSCA<sup>44</sup>.

En raison de sa position géographique et de l'étendue de son territoire, la RCA se retrouve à cheval entre l'Afrique centrale, dont est issue la majorité de ses voisins, et l'Afrique de l'Est, avec laquelle elle partage une frontière longue de plus de 1 000 kilomètres, répartis entre le Soudan et le Soudan du Sud.

36. Toutefois, le processus a été interrompu à plusieurs reprises par des affrontements sur le terrain entre ses signataires, le gouvernement malien, une alliance sécessionniste basée au nord, dirigée par des Touaregs, la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA), dont le MNLA fait partie.

37. Le Burkina Faso multiplie les opérations pour sécuriser ses frontières, RFI, novembre 2016.

38. Ceci explique le rôle de ce dernier dans l'Opération Serval en 2013, lorsque le Tchad a envoyé 1 800 soldats (MISMA) afin d'enrayer l'offensive des djihadistes vers le sud du pays.

39. En août 2019, le Tchad comptabilisait 63 soldats tués au sein de ses troupes déployées au Mali. Nations unies, Maintien de la paix, Pertes en vie humaines.

40. Géraud Magrin, « Les ressorts de l'intervention militaire tchadienne au Mali (2013) », *EchoGéo*, 28 juin 2013 ; Michel Luntumbue, « Le Tchad un hégémon aux pieds d'argile », Note d'Analyse du GRIP, 18 mai 2015, Bruxelles.

41. En s'emparant du pouvoir de mars 2013 à janvier 2014, cette coalition de rebelles en majorité musulmans issus du Nord du pays avait donné au conflit centrafricain une connotation erronément confessionnelle, avec la multiplication de violences intercommunautaires qui a suivi cette prise de pouvoir. Elle sera évincée en janvier 2014, au profit d'un nouveau gouvernement de transition qui organisera des élections en février 2016. Officiellement dissoute en décembre 2014, elle s'est divisée en de multiples factions qui contrôlent certaines portions du territoire centrafricain aux dépens du gouvernement central.

42. *List of peacekeeping operations, 1948 – 2018* et Opérations en cours, ROP.

43. MINUSCA, Réseau de recherche sur les Opérations de Paix,

44. Michel Luntumbue, Retrait tchadien de la Centrafrique. Quelles conséquences pour la paix en RCA ?, Éclairage du GRIP, 18 avril 2014

Il est important de noter qu'à l'exception de l'Accord politique de Khartoum signé en février 2019, le Soudan et le Soudan du Sud, en crise eux-mêmes, n'ont jamais été en mesure de contribuer aux efforts internationaux de résolution de la crise centrafricaine. Et ceci, malgré la porosité des frontières entre la RCA et ces deux pays, laquelle a permis de nombreux flux de combattants, de trafiquants illicites en tout genre et aussi d'armes aux effets conflictogènes<sup>45</sup>. Bien que les processus politiques ou la contribution de troupes aux différentes missions régionales, dans la crise centrafricaine, sont longtemps restés l'apanage de l'Afrique centrale, des contingents marocains<sup>46</sup> et mauritaniens<sup>47</sup> ont été déployés en décembre 2013 et en avril 2016. Le contingent mauritanien est notamment venu compenser le retrait, en janvier 2016, des troupes de la RDC, dont la présence n'a pas été reconduite au motif officiel qu'elles ne répondaient pas aux critères requis en termes d'équipement, de contrôle de recrutement et de préparation au combat<sup>48</sup>. La participation des pays riverains s'est encore réduite avec le retrait du contingent du Congo-Brazzaville en juillet 2017<sup>49</sup>.

### **Bref rappel de l'engagement des pays riverains en RCA : indispensable mais controversé ?**

La longue histoire d'instabilité de la RCA va de pair avec une grande implication des pays voisins dans les efforts de résolution des crises successives. S'il est vrai que le rôle des pays riverains ne se limite pas à celui de médiateurs du conflit centrafricain, ils ont souvent eu un impact décisif sur les processus de sortie de crise<sup>50</sup>. Pour ce qui est de la crise actuelle, l'implication de la région s'est réalisée comme un processus graduel et organique, conformément à l'esprit de l'Architecture de paix et de sécurité africaine (APSA), qui consacre l'idée de subsidiarité et de complémentarité entre l'UA et les Communautés économiques régionales (CER). Avant de pourvoir en troupes les différentes missions de paix, les pays voisins et de la région Afrique centrale se sont d'abord impliqués dans la recherche d'une solution politique à la crise centrafricaine. Ainsi, les Accords de Libreville en 2008 et 2013 ainsi que celui de Brazzaville en 2014 constituent des moments importants de médiation de la crise politique centrafricaine par les pays riverains<sup>51</sup>.

Au nom du principe de subsidiarité et compte tenu de l'implication historique des pays de la région dans la crise centrafricaine, les États de la CEEAC ont déployé la Mission de consolidation de la paix en Centrafrique (MICOPAX)<sup>52</sup> en 2008. Elle était composée de 2 700 troupes provenant notamment du Cameroun, du Tchad, de la République du Congo, de la Guinée équatoriale et du Gabon. Malgré la présence de la MICOPAX dans le pays, les rebelles de la coalition Séléka sont parvenus à évincer le Président Bozizé du pouvoir à Bangui en mars 2013, révélant ainsi les contradictions d'une force composée de troupes de pays riverains, eux-mêmes sujets à des choix stratégiques dictés par leurs intérêts nationaux<sup>53</sup>. Ce coup de force de la Séléka contribuera fortement à forger l'impression de partialité du Tchad, notamment de son tropisme pro-Séléka qui comptait de nombreux combattants d'origine tchadienne<sup>54</sup>.

La transformation de la MICOPAX en Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA), en août 2013, signale la montée en puissance de l'UA en RCA sur fond de rivalité avec la CEEAC, laquelle aurait bien voulu garder la main sur le dossier centrafricain. La reprise du dossier centrafricain par l'UA s'est accompagnée d'une plus grande internationalisation des réponses à la crise, caractérisée entre autres par le déploiement de l'opération française Sangaris<sup>55</sup>, autorisée par le Conseil de sécurité des Nations unies, tout comme la MISCA.

45. Rapport du groupe d'experts sur la RCA 2014, 1er juillet 2014.

46. Arrivée en Centrafrique du contingent marocain de l'unité de gardes des Nations unies, MINUSCA, 17 avril 2014.

47. Honneurs à 750 casques bleus mauritaniens déployés à Bambari, MINUSCA, 23 janvier 2018.

48. Centrafrique : qui pour remplacer les soldats congolais de la MINUSCA ? Jeune Afrique, 13 janvier 2016 ; Le départ du contingent des FARDC (Forces armées congolaises) de la MINUSCA pourrait aussi être lié aux allégations d'abus sexuels commis entre 2015 et 2016 par un membre du bataillon militaire de la République démocratique du Congo (RDC), déployé à la MINUSCA. Voir le communiqué de presse de la MINUSCA du 18 février 2018, « La MINUSCA a été informée d'une allégation d'abus sexuel par un membre du bataillon militaire de la république démocratique du Congo ».

49. Ce départ fait suite aux accusations de violations des droits humains commis entre décembre 2013 et juin 2015 par des soldats du contingent du Congo-Brazzaville : la MINUSCA prend acte du rapport de Human Rights Watch sur des violations des droits humains en Centrafrique.

50. L'ancien Président du Gabon, Omar Bongo, a longtemps été médiateur dans les différentes crises centrafricaines avant que le Président de la République du Congo, Denis Sassou Nguesso, prenne le relais en 2014.

51. Thierry Vircoulon, « À la recherche de la paix en Centrafrique. Médiations communautaires, religieuses et politiques. Note de l'Ifri, Ifri juin 2017.

52. La MICOPAX est, elle-même, la successeuse de la Force multinationale en Centrafrique (FOMUC) qui a été mise sur pied en 2002.

53. Entretien avec un ancien membre du gouvernement centrafricain, juin 2019.

54. Entretien avec un officier de l'armée sud-africaine, anciennement déployé en RCA, Pretoria, juin 2019.

55. Autorisée par la résolution 2127 du Conseil de sécurité des Nations unies du 5 décembre 2013, l'opération Sangaris – déployée de décembre 2013 à octobre 2016, avait notamment pour mission de rétablir un niveau de sécurité minimal avant la montée en puissance de la MISCA. Elle contribue au départ du pouvoir de la Séléka, mouvement rebelle à dominante musulmane, au profit d'un gouvernement de transition qui a organisé des élections en février 2016.

Malgré les réticences de l'UA et de la CEEAC, le Conseil de sécurité décida en mars 2014 de déployer la MINUSCA, en s'appuyant cependant sur une bonne part de troupes de la MISCA déjà présentes sur le terrain. De plus, le commandement de la force échut au général camerounais Tumenta, qui était aussi le dernier commandant de la MISCA.

### Le rôle singulier du Tchad

S'il est un pays dont le rôle diplomatique et sécuritaire a été décisif en RCA, tout comme dans l'ensemble de la région Afrique centrale, c'est bien le Tchad<sup>56</sup>. Pièce maîtresse de la MICOPAX et de la MISCA, pour lesquelles la contribution en troupes du Tchad était parmi les plus importantes<sup>57</sup>, le Tchad s'est brutalement retiré de la MISCA en avril 2014 après que les organisations de défense des droits humains et l'ONU aient accusé ses troupes de tirer sur des civils<sup>58</sup>. Ce facteur constitue la raison majeure de l'absence du Tchad du groupe de pays contributeurs de troupes à la MINUSCA. Compte tenu de son rôle politique et militaire dans la prise de pouvoir, le maintien, puis la chute du régime du Président Bozizé, le Tchad a cristallisé les passions de la presse centrafricaine. Celle-ci l'a accusé d'avoir facilité l'arrivée au pouvoir de la Séléka et de n'avoir pas pu empêcher les exactions qui s'en sont suivies. La perception du rôle du Tchad dans la MICOPAX est qu'il a facilité la prise du pouvoir par la Séléka et qu'il ne remplissait plus les conditions de neutralité requises pour figurer dans une mission de soutien à la paix<sup>59</sup>. En même temps que la France, qui a longtemps exercé une influence politico-militaire en RCA, le Tchad est le pays voisin dont l'intérêt national, tel que défini par les autorités politiques, exige une implication plus ou moins marquée dans la gestion des affaires centrafricaines.

### Les intérêts tchadiens en RCA

Pays voisins, le Tchad et la RCA partagent près de 1 200 km de frontière et une longue histoire caractérisée par l'interpénétration des populations et un commerce transfrontalier assez prospère. Ces échanges ont pris une toute autre dimension avec l'augmentation du cheptel bovin au Tchad, qui s'est accompagnée d'une croissance du pastoralisme et d'une augmentation de la violence liée aux conflits pastoraux. Pour le Tchad, les intérêts sécuritaires priment sur les considérations politiques et économiques. Ceci est dû en partie à la perception que se fait le pouvoir tchadien de sa stabilité et de celle du pays.

Cette situation est aussi la résultante de phénomènes structurels alimentés par l'absence de l'État dans les espaces frontaliers. Les zones transfrontalières entre le Tchad, la RCA et le Soudan forment un espace périphérique qui a longtemps favorisé l'émergence de bandes criminelles que les rebellions de chaque pays ont souvent su convoquer à des fins de déstabilisation des gouvernements en place. Le sud du Tchad étant une zone économique stratégique en raison de son potentiel agricole mais surtout de l'exploitation pétrolière qui est la principale pourvoyeuse de devises au gouvernement, la protection de cet espace est considérée comme vitale à N'Djamena.

A contrario, le Nord de la Centrafrique, faiblement peuplé, a souvent abrité des bandes criminelles et rebelles. Le gouvernement central de Bangui n'ayant pas la capacité de réguler cet espace, le Tchad a offert ses services pour le faire, en ayant, au besoin, recours à une multitude d'acteurs, y compris des groupes armés non-étatiques.<sup>60</sup> La forte présence au Nord de la Centrafrique d'éléments armés tchadiens en rupture de ban avec l'armée nationale, ou n'ayant pas pris part aux différents processus de désarmement, mettent les autorités nationales en alerte quant à la possibilité pour ces groupes de profiter du vide étatique en RCA pour lancer des attaques contre N'Djamena ou les installations pétrolières. À ce propos, le souvenir de la rébellion tchadienne de 2008 reste vivace, lorsqu'une colonne de rebelles alors soutenus par le Soudan s'était presque emparée de N'Djamena.

Pour toutes ces raisons, le Tchad, plus que tout autre acteur de la région, reste un élément certes incontournable, mais pas toujours impartial dans la recherche de solutions durables à la crise centrafricaine. Outre cette posture singulière du Tchad, il convient de rappeler l'exacerbation de la thématique de l'appartenance communautaire ou confessionnelle, ainsi que le basculement du conflit vers une logique de guerre asymétrique, qui rendent malaisée une réponse d'interposition classique<sup>61</sup>.

56. Voir Michel Luntumbue et Simon Massock, « Afrique centrale : risques et envers de la pax tchadiana », Note d'Analyse du GRIP, 27 février 2014, Bruxelles.

57. Sur les 6 000 hommes que comptait la MISCA en 2014, le Burundi et le Tchad sont les deux pays alignant le plus d'effectifs, avec chacun 850 soldats.

58. Michel Luntumbue, « Retrait tchadien de la Centrafrique. Quelles conséquences pour la paix en RCA ? », Éclairage du GRIP, 18 avril 2014

59. Déployée le 12 juillet 2008, la MICOPAX a pris officiellement fin le 15 décembre 2013.

60. Voir Julien Brachet and Judith Scheele; *The Value of Disorder. Autonomy, Prosperity and Plunder in the Chadian Sahara*. New York, Cambridge University Press.

61. « République centrafricaine: cartographie du conflit », International Peace Information Service (IPIS) et Danish Institute for International Studies (DIIS), septembre 2018.

## Les avantages des troupes de pays voisins et de la sous-région dans la MINUSMA et la MINUSCA

Au terme des investigations menées pour cette étude, l'intérêt d'avoir des pays riverains qui contribuent à une opération de soutien à la paix peut être situé à trois niveaux essentiels : celui de la sécurité collective régionale en action, de l'échange accru d'information et de renseignement, et, pour les deux cas analysés, de la langue et des valeurs culturelles en partage. Ceci s'ajoute à d'autres avantages plus opérationnels tels que : la facilité de déploiement de troupes (pas besoin d'avion en général), la bonne connaissance du terrain due à la proximité géographique et la relative facilité à coopérer avec les forces de défense et de sécurité nationales.

### **La sécurité collective régionale en action**

#### **RCA**

La crise centrafricaine a eu un effet multiplicateur de tensions dans les espaces CEEAC et CEMAC (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale)<sup>62</sup>. Elle s'est finalement révélée comme un terrain d'essai grandeur nature de la capacité des pays voisins à assurer un minimum de sécurité collective dans un pays en crise. Si le dispositif de la FAA sous régionale s'est avéré timide, la MICOPAX aura surtout été jugée à l'aune de son incapacité à empêcher le coup d'État de la Seleka.

Selon certains analystes, elle n'a pas non plus convaincu sur sa capacité à contrecarrer les velléités tchadiennes de sécuriser leurs intérêts nationaux en priorité. Ceci n'occulte en rien le mérite de la région résultant de son lourd engagement politique, diplomatique et financier pour venir en aide à l'Etat centrafricain<sup>63</sup>.

Une fois reversées dans la MINUSCA, les troupes régionales ont été essentiellement déployées le long de leurs frontières respectives pour empêcher une contagion de la crise dans leurs territoires. Si ceci a en grande partie réussi, les problèmes transfrontaliers structurels sont largement restés intacts : la transhumance est devenue plus violente, les trafics transfrontaliers ont continué (or, diamant, bois).

Les gains en matière de sécurité collective sous régionale restent encore à documenter car ni la CEEAC, ni la CEMAC n'ont documenté les leçons apprises de leur implication dans la MINUSCA et dans les dispositifs de soutien à la paix qui l'ont précédée. Il apparaît cependant que l'expérience acquise pourra être bénéfique à la sous-région : plusieurs pays ont pour la première fois participé à une OP et un officier général de la région, le Général Martin Chomu Tumenta, a pour la première fois commandé une force onusienne.

La crise centrafricaine a aussi révélé l'importance pour la région de trouver des solutions collectives à des problèmes communs. L'augmentation de la violence liée à la transhumance saisonnière a poussé les États de la région à trouver des réponses aussi bien bilatérales que multilatérales. Derrière la spécialisation de certains groupes armés sur la protection des troupeaux, il faut voir l'irruption d'une mafia transnationale du bétail dont les acteurs se recrutent dans plusieurs pays de la région<sup>64</sup>.

Bien qu'absent du terrain, le Soudan a pour sa part assuré un rôle ponctuel de médiateur dans la crise centrafricaine. Il a ainsi appuyé, aux côtés de la Russie, la signature de la Déclaration d'entente de Khartoum réunissant quatre groupes armés en 2018.

En février 2019, l'Accord de Khartoum marque l'accord le plus encourageant pour le retour à la paix en Centrafrique, en ayant réussi à réunir le gouvernement et 14 groupes armés autour de la table des négociations<sup>65</sup>.

62. En plus de l'exemple du Tchad mentionné plus haut, il y a aussi eu la tentative de coup d'État en Guinée équatoriale dans laquelle de nombreux Centrafricains étaient impliqués en décembre 2017.

63. En plus de nombreux sommets extraordinaires organisés sur la RCA, les pays de la région ont aussi accordé une certaine marge de manœuvre à la CEEAC dont la représentation à Bangui s'est avérée très efficace malgré des moyens limités. Entretiens téléphoniques avec des représentants diplomatiques à Bangui, septembre 2019.

64. Rapport final, Groupes d'experts des Nations unies, décembre 2018

65. « Dernier accord de paix en RCA : les conditions du succès », *International Crisis Group*, juin 2019.

## Mali

Au Mali, la perception régionale de la menace de l'extrémisme violent a facilité le déclenchement des mécanismes de sécurité régionale. Les pays voisins étant eux-mêmes en proie à des problèmes similaires, la prise de conscience du risque de contagion s'est opérée facilement. Si la CEDEAO a semblé parler d'une même voix pour la résolution de la crise, son unanimité s'est heurtée à la réticence initiale de l'Algérie et de la Mauritanie<sup>66</sup>. Au sein de la MINUSMA, la perception de la performance des troupes des pays riverains est plutôt positive<sup>67</sup>.

Plus fondamentalement, le déploiement de la MINUSMA continue de souffrir du dilemme stratégique et du déphasage entre le mandat de lutte contre le terrorisme dévolu à la Force conjointe du G5-Sahel (FC-G5S) et le mandat classique de maintien de la paix reconnu à la mission onusienne. Si le positionnement des contingents des pays riverains le long de leurs frontières respectives contribue à endiguer la menace, la limitation de l'intervention de la force conjointe à certaines zones transfrontalières pose le risque d'affaiblir la réponse collective à la poussée djihadiste qui semble inexorable.

### Échange accru d'information et de renseignement

Parmi les éléments cités par les autorités militaires et politiques des pays riverains en faveur d'une participation de leurs troupes dans les OP au sein de leur région, figure le partage d'information et de renseignement<sup>68</sup>. Lors du lancement de la MINUSCA, ceci s'est avéré être un élément essentiel de la motivation des pays riverains pour être déployés en RCA. Le contingent de la RDC par contre n'aurait certainement pas insisté pour faire partie de la MINUSCA si, en plus du prestige que confère la participation à une mission des Nations unies, les troupes du Rwanda n'avaient pas été déployées. Les enjeux sécuritaires nationaux liés à la situation dans le Kivu interfèrent ici avec la question de la sécurité collective sous régionale. Selon une source militaire congolaise, l'idée de savoir les troupes du Rwanda déployées au Nord de la RDC imposait de prendre des mesures de prudence pour sécuriser la frontière<sup>69</sup>.

Si les autorités des pays riverains se réjouissent de la présence de leurs troupes au sein de la MINUSCA, les gains réels en matière d'échange d'information sont rarement documentés dans le cadre de débriefings post-déploiement. Ceci devrait cependant figurer en bonne place lors du retour des troupes, mais aussi dans la préparation des troupes en rotation.

Au sein de la CEDEAO, la longue expérience de déploiements collectifs dans les conflits de la sous-région a contribué à un meilleur échange d'information entre les armées et les services de renseignements des pays membres. Sans être parfait, l'existence d'un esprit de corps régional est bien plus prononcée qu'en Afrique centrale. De plus, la proximité culturelle et géographique permettant aux éléments des armées voisines de parler des langues des populations locales peut constituer un atout évident qui tend à faciliter le travail de collecte d'informations stratégiques. Dans le cadre de la MINUSMA, les soldats sahéliens maîtrisant les langues autochtones et ayant une connaissance accrue des « coutumes culturelles, communautaires et locales », pourraient constituer un relais déterminant pour accéder à ces informations et les exploiter<sup>70</sup>. La MINUSMA mise beaucoup sur le contingent sénégalais pour s'imposer dans la région de Mopti, beaucoup d'éléments de ce contingent parlant peul, l'une des principales langues parlées dans cette partie du Mali.

Le cas du Sénégal au Mali illustre à bien des égards les effets bénéfiques que représentent la coopération sécuritaire régionale et le contexte de l'aguerrissement des troupes qu'offre une OMP<sup>71</sup>. Bien que n'étant pas touché directement par l'extrémisme violent du Sahel, le Sénégal est le plus grand contributeur en troupes de la MINUSMA. En plus du prestige international que confère la participation à une OMP, le Sénégal tire profit de la MINUSMA à au moins deux niveaux : au niveau tactique, les unités déployées trouvent un terrain favorable à leur aguerrissement et en tirent un bénéfice tactique certain. Au niveau des officiers, les cadres déployés acquièrent des connaissances sur les questions de renseignement, de coopération civilo-militaire et de lutte anti-terroriste. S'agissant de ce

66. Bien que les deux pays ne fassent pas partie de l'organisation régionale, ils gardent une influence diplomatique sur les acteurs de la sous-régions.

67. Entretien téléphonique avec un officier sénégalais de la MINUSMA, août 2019.

68. Entretien téléphonique avec un ancien officier camerounais de la MINUSCA et un sous-préfet de région frontalière de la RCA en mai 2019.

69. Entretien téléphonique avec une source militaire à Kinshasa, mai 2019.

70. Peter Albrecht, Signe Marie Cold-Ravnkilde and Rikke Haugegaard, *African Peacekeepers in Mali*, DIIS Report, 2017.

71. Pour une approche approfondie de la trajectoire du Sénégal dans les OP voir Michel Luntumbue et Virginie Moreau, « Opérations de paix et retour d'expérience : l'exemple sénégalais », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, décembre 2019.

dernier point, les militaires sénégalais anticipent sur la gestion de l'extrémisme violent, un phénomène qu'ils ne souhaitent pas voir se déployer chez eux.<sup>72</sup>

### **Importance de la langue et des valeurs culturelles en partage**

L'ensemble des pays riverains déployés en RCA au sein de la MINUSCA font partie de l'aire linguistique francophone, ce qui, en plus de certaines valeurs culturelles partagées, a facilité leurs rapports avec la population locale. Le partage de la langue française, l'appartenance à une aire culturelle commune et même les habitudes alimentaires contribuent à l'intégration des troupes des pays riverains en RCA. Le simple fait, par exemple, pour les troupes en provenance de pays voisins d'acheter des produits vivriers au marché local et de contribuer ainsi à relever le petit commerce est plutôt bien perçu par les populations locales.<sup>73</sup>

Le partage de la langue française a par exemple beaucoup facilité le travail des observateurs militaires francophones, autant de la MINUSCA que de la MINUSMA. Le contraste avec les observateurs militaires asiatiques par exemple est saisissant<sup>74</sup>. Leur travail de collecte d'information se trouve limité en raison des barrières linguistiques et culturelles.

## **Les défis liés à la présence des pays voisins**

S'il y a des avantages certains à déployer des troupes de pays riverains au sein de la MINUSCA et de la MINUSMA, leur présence a également fait apparaître quelques défis. Certains de ces défis sont plutôt communs à une large palette de pays africains (équipement inadéquat, formation aux standards onusiens incomplète, problèmes de commandement et de discipline), d'autres ont un lien direct avec la proximité des troupes de pays riverains avec les zones frontalières de leurs pays d'origine.

Selon certains experts, la singularité des pays riverains dans une OMP des Nations unies se fait surtout ressentir au moment de la génération des forces, en particulier dans un contexte de « re-hatting » ou transformation d'une mission régionale en mission onusienne, comme ce fut le cas pour la MINUSCA et la MINUSMA. C'est à ce moment que se règlent les questions liées à l'adéquation des troupes régionales aux standards ONU, à leurs équipements, aux intérêts nationaux des pays riverains et à la capacité du Secrétariat de dire non à un État de la région jugé inapte au déploiement. Ces éléments suscitent des sensibilités politico-opérationnelles dont la gestion doit être anticipée.<sup>75</sup>

De même, certains des avantages relevés plus haut peuvent devenir des défis. La proximité culturelle et linguistique en fait partie. Si cette proximité est un atout important du point de vue des contacts et relations entre les troupes déployées et la population locale, elle peut tout aussi servir de terreau à l'émergence de toute sorte de rumeurs sur de prétendues connivences entre le bataillon et les populations locales. Ce fut le cas pour les troupes sénégalaises déployées au centre du Mali et camerounaises en RCA.

### **Allégations de trafics transfrontaliers impliquant des soldats de la paix**

Des témoignages recueillis sur le terrain affirment que des membres des contingents de pays riverains se seraient adonnés à des trafics de produits en tout genre, destinés à l'approvisionnement des troupes. Ainsi, le carburant semble être un produit prisé par les troupes, qui se livrent souvent à un véritable commerce potentiellement très lucratif<sup>76</sup>.

Il en va de même des boissons, commandées par les troupes dans leur pays d'origine et revendues à meilleur prix à toute sortes de clients en RCA.

Selon un haut gradé de la Force de la MINUSCA, ceci s'explique par le fait que des habitudes ont été prises lors des déploiements précédents hors du mandat des Nations unies. Ces habitudes ont nourri une culture de l'enrichissement personnel au sein de certaines troupes qui considèrent un déploiement sous mandat onusien comme une source inédite d'accumulation<sup>77</sup>. En plus de ternir l'image des pays contributeurs et de l'ONU, ces pratiques révèlent aussi des manquements dans la chaîne de commandement et de nature disciplinaire.

72. Entretien avec le général Babacar Gaye, ancien commandant de la Force MONUSCO et ancien Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies en RCA. Dakar, mai 2020.

73. Entretien avec un officier du DOP, juin 2019.

74. Entretiens avec des experts indépendants des Nations unies, août 2019.

75. Entretien avec le général Gaye, *op.cit.*

76. Entretien avec le responsable civil d'un bureau régional de la MINUSCA, juin 2019.

77. Entretien avec un officier supérieur de la MINUSCA basé à Bangui, mai 2019.

Elles affectent aussi la performance des troupes qui détournent ainsi la logistique liée à leur déploiement à des fins éloignées du maintien de la paix.

Afin de remédier à cela, la MINUSCA a entrepris d'éloigner les troupes des pays riverains des frontières avec leurs pays respectifs. À ce jour, aucun pays riverain, contributeur de troupes à la MINUSCA, n'est plus déployé le long de sa frontière. Par ce geste, le leadership de la Force et de la mission espère éradiquer une source d'incitation aux trafics impliquant les troupes de pays riverains.

Au Mali, des allégations similaires, souvent non documentées, mettent également en cause des personnels de la MINUSMA dans la participation à des activités illicites, sans pour autant que l'on puisse incriminer les ressortissants d'un pays en particulier. Des critiques soulignent par ailleurs l'absence de la lutte contre le crime organisé dans le mandat de la MINUSMA, bien que la criminalité transfrontalière figure parmi les causes de la violence et de sa professionnalisation. Sous réserve d'une démonstration de telles allégations, la MINUSMA est également soupçonnée de participer indirectement à « l'économie politique de l'insurrection »<sup>78</sup>. En effet, pour les besoins de ses opérations logistiques dans la région de Gao et de Kidal, la MINUSMA est souvent contrainte de recourir aux sociétés de transport privées qui entretiennent des liens étroits avec les groupes djihadistes. La négociation des accords avec les sociétés de transport locales permet aussi d'éviter des attaques des convois, fréquentes dans cette zone.<sup>79</sup>

De même, un autre défi essentiel lié au double-statut de certains États contributeurs (impliqués à la fois dans la MINUSMA et dans la FC-G5S) est la pression, à moyen-terme, qui peut être exercée sur les ressources militaires de ces États également responsables d'assurer la sécurisation de leurs propres frontières.

En outre, la préférence des pays voisins à voir leurs troupes déployées le long de leurs propres frontières est un défi supplémentaire. Le risque pourrait être que ces troupes se soucient davantage de défendre leur territoire que de se consacrer à la mission de paix, en gardant plus le contact avec leur commandement national que celui de la mission.

Autant à la MINUSCA qu'à la MINUSMA, un consensus semble s'être dégagé sur la nécessité de déployer les troupes de pays riverains sur d'autres théâtres que leurs propres frontières.

## Conclusion

Le rôle croissant des États riverains d'une zone de crise en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale confirme la posture proactive adoptée par ces États dans le cadre des mécanismes régionaux de paix et de sécurité, en vue de la stabilisation et du rétablissement de l'ordre institutionnel dans les pays voisins en crise.

Bien davantage, les mécanismes régionaux de sécurité collective s'affirment comme les pivots indispensables des OP onusiennes. Les partenariats renforcés entre les Nations unies et les organisations régionales constituent d'ailleurs un axe majeur du processus de réforme des OP onusiennes en cours.

Il est en effet admis aujourd'hui, à la lumière des crises comme celles du Mali ou de la RCA, que les Nations unies à elles seules ne peuvent pas soutenir un processus de paix sans le soutien des partenaires régionaux. Sans l'implication de ces acteurs, qui jouissent d'une légitimité et d'un avantage liés à leur statut de proximité géographique et culturelle, il n'y aurait pas d'architecture onusienne de sécurité viable.

La nature et les modalités de l'implication des pays riverains dans une OP dépendent fortement de leur contexte sécuritaire régional, mais elles reposent néanmoins sur trois leviers ou enjeux sécuritaires similaires.

Dans le cas de la MINUSCA comme celui de la MINUSMA, l'implication des pays riverains s'inscrit d'abord dans une logique de solidarité sous régionale. En second lieu, sur la nécessité de mutualiser les moyens dans une perspective de sécurité collective. Enfin, l'implication dans la résolution de crises constitue aussi pour certaines puissances régionales, un levier d'influence diplomatique.

78. Adam M. Fejerskov, Signe Marie Cold-Ravnkilde et Peter Albrecht, *op. cit.*

79. *Idem.*



La perception de la crise comme une menace collective reste un levier majeur de l'engagement des États riverains. Toutefois, la nature de la menace « djihadiste », se greffant sur une crise interne dans le cas du Mali, et la proximité géographique de la menace dans le cas des zones frontalières du Tchad et du Cameroun, dans le cas de la RCA, induisent des incidences différenciées selon le contexte local.

Mais, d'une manière générale, la plus-value de l'implication des États riverains réside dans leur statut de proximité et dans leur connaissance du contexte géopolitique et socioculturel sous régional.

Les griefs géopolitiques latents entre certains États, les disparités des niveaux d'intégration régionale, la mutation des formes des menaces sécuritaires, sont par contre parmi les principaux facteurs limitatifs du rôle des États riverains et de la dynamique de sécurité collective.

Au Mali, l'implication des pays riverains se heurte par ailleurs à la « tension » entre le mandat de la lutte contre le terrorisme confié à la FC-G5S et le mandat classique d'OP assuré par la MINUSMA.

Outre la pression sur les ressources militaires des pays engagés sur deux fronts (Niger, Burkina Faso), le défi reste celui d'un juste équilibre entre les objectifs du maintien de la paix et la stabilisation du Mali, d'une part, et la priorité de sécurisation de leurs frontières pour les pays membres de G5 Sahel, d'autre part.

Si la doctrine « *Capstone* » souligne la nécessité pour les missions des Nations unies d'engager les acteurs régionaux, cette exigence ne saurait se réduire à la seule contribution militaire des pays riverains ou de la région. Leur engagement positif doit nécessairement inclure une dimension politique, une approche régionale permettant de mieux prendre en compte les éléments essentiels suivants :

Premièrement, les parties au conflit doivent demeurer au centre de la construction du processus de paix dans leur pays. Deuxièmement, le soutien de la communauté internationale doit prendre en compte les responsabilités des organisations sous régionales et de l'UA en matière de maintien de la paix et de sécurité collective. Cela passe également par la prise en compte des intérêts des pays riverains dans la sauvegarde de leur sécurité nationale. Enfin, un aspect dans lequel les organisations régionales et pays riverains peuvent jouer un rôle essentiel est celui de la mobilisation des voies et moyens pacifiques pour résoudre les différends. Comme le démontre respectivement le rôle du Niger, dans la résolution de la crise survenue à Kidal en mai 2014, et celui du Soudan dans l'accord de Khartoum entre le gouvernement centrafricain et les groupes rebelles.

\*\*\*

# TRADUCTIONS RÉALISÉES GRÂCE AU SOUTIEN DES AFFAIRES MONDIALES CANADA (2017-2020) :

---

Traductions réalisées par Danièle Fayer-Stern (GRIP)

## Les femmes dans le processus de paix au Mali

Ce texte est la version française de la publication « *Women and the Peace Process in Mali* » rédigée par Jenny Lorentzen et publiée en 2017 par le *Peace Research Institute Oslo* (PRIO).

## Les opérations de paix multilatérales et les défis de la criminalité organisée

Ce texte est la version française de la publication « *Multilateral peace operations and the challenges of organized crime* », rédigée par le Dr Jair van der Lijn et publiée en février 2018 par le *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI).

## Surveiller les flux d'armes illicites : le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations unies

Ce texte est la version française de la publication « *Monitoring Illicit Arms Flows: The Role of UN Peacekeeping Operations* », rédigée par Holger Anders et publiée en juin 2018 par le *Small Arms Survey*.

## L'initiative Elsie sur les femmes dans les opérations de paix

Ce document est la version française de la publication : « *Elsie initiative for women in peace operations: baseline study* », rédigée par Marta Ghittoni, Léa Lehouck et Callum Watson, et publiée en juillet 2018 par le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF).

## La Feuille de route du Caire – Améliorer la performance des opérations de maintien de la paix : du mandat à la sortie

Ce document est la version française de la Feuille de route du Caire, un texte inspiré par la « Conférence régionale de haut niveau du Caire sur l'amélioration de l'efficacité des opérations de maintien de la paix : du mandat à la sortie », organisée par le gouvernement égyptien et le Centre international du Caire pour le règlement des conflits, le maintien de la paix et la consolidation de la paix (CCCPA), les 18 et 19 novembre 2018.

## Les opérations de paix multilatérales et les défis de la migration irrégulière et de la traite des personnes

Ce document est la version française de la publication « *Multilateral peace operations and the challenges of irregular migration and human trafficking* » rédigée par le Dr Jair van der Lijn et publiée en juin 2019 par le *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*.

## Le « Maintien de la paix » apporte-t-il réellement la paix ? - Les soldats de la paix et la violence sexuelle perpétrée par les combattants dans les guerres civiles

Ce document est la version française de la publication originale « *Does Peacekeeping Really Bring Peace? Peacekeepers and Combatant-perpetrated Sexual Violence in Civil Wars* », rédigée par Shanna Kirschner et Adam Miller, et publiée en février 2019 par le *Journal of Conflict Resolution*.



Global Affairs  
Canada

Affaires mondiales  
Canada

**Retrouvez l'ensemble de ces publications  
sur le site de l'Observatoire :**

**[www.observatoire-boutros-ghali.org](http://www.observatoire-boutros-ghali.org)**





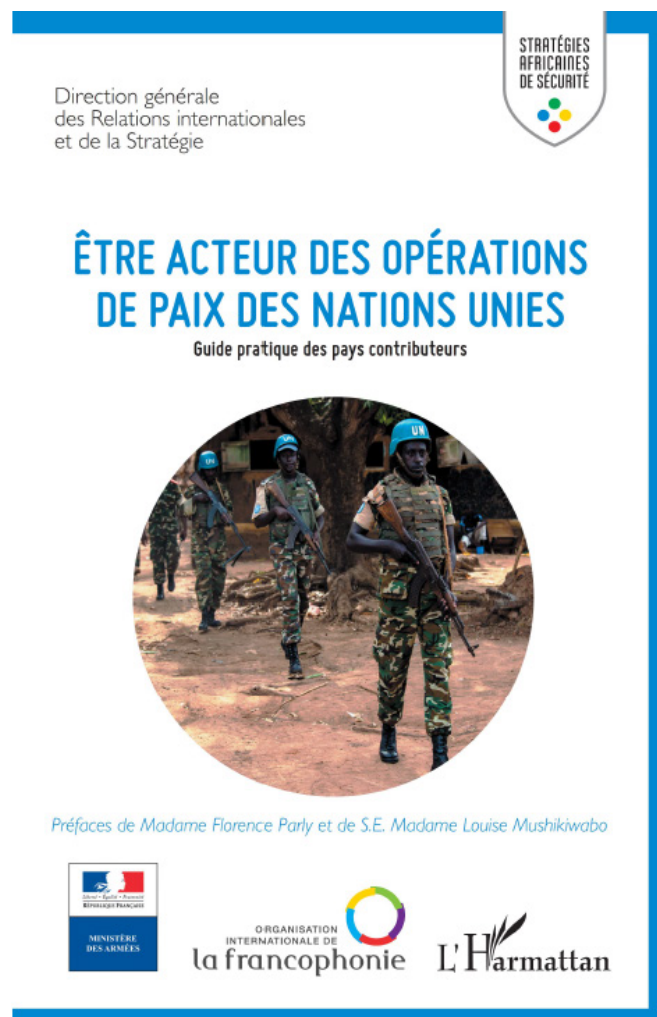
# Être acteur des opérations de paix des Nations unies

## Le guide pratique des pays contributeurs

Lorsque les contingents parlent la même langue que les populations et les autorités locales, les relations sont plus aisées, la mission mieux acceptée, son action facilitée. La participation de troupes francophones s'impose donc comme un gage d'efficacité sur le terrain. Cette recherche d'efficacité répond très directement aux objectifs d'une meilleure performance des opérations de paix souhaitée par le Secrétaire général et traduite notamment dans l'initiative "Action pour le maintien de la paix" lancée en mars 2018.

Cet ouvrage vise à faciliter l'appropriation des procédures onusiennes afin que la langue ne soit plus un obstacle à leur participation (aux opérations de maintien de la paix). Il permet également d'appréhender le modèle économique du maintien de la paix pour favoriser un

- **Être acteur des opérations de paix des Nations unies. Guide pratique des pays contributeurs**, Coordination de la rédaction par l'Institut Themis et la Représentation militaire et de défense française auprès des Nations unies ; Organisation internationale de la Francophonie, la France et l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, L'Harmattan, 2019
- Découvrez l'ouvrage en version numérique sur le site de l'Observatoire : [www.observatoire-boutros-ghali.org/publications](http://www.observatoire-boutros-ghali.org/publications)



Publié en mars 2019 aux éditions L'Harmattan, le « Guide pratique des pays contributeurs » est un véritable mode d'emploi en langue française de la contribution aux missions de la paix.

Ce guide, dont l'objectif est d'encourager les pays de l'espace francophone à contribuer plus significativement aux missions de paix, passe en revue les étapes pratiques et les démarches à réaliser pour que l'ONU puisse déployer les militaires et policiers francophones tout en accompagnant les États contributeurs dans une démarche d'amélioration de la performance de leurs unités.

Il s'articule autour de six différents chapitres correspondants à l'ensemble des phases d'engagement puis de déploiement d'une OMP :

- Processus d'inscription d'une offre de contribution dans le système de préparation de capacités de maintien de la paix (p.14)
- S'inscrire dans la génération de force (p.47)
- Négocier le Mémoire d'accord (p.59)
- S'engager dans le cadre d'un mandat (p.75)
- Former et préparer un déploiement (p.100)
- Construire un modèle économique soutenable dans la durée (p.110)

Imprimé en mai 2020



9 782872 911813

Ce recueil est le fruit de trois années d'activités de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Lancé en 2017 par la France, l'Organisation internationale de la Francophonie, le Canada et la Belgique – et animé par l'équipe du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) – l'Observatoire est une initiative qui vise à renforcer les francophones dans les opérations de paix onusiennes.

Vingt articles sont regroupés dans ce recueil, abordant différents thèmes liés au maintien de la paix, tels que les enjeux du dialogue triangulaire, ceux de la génération de force, la question de l'impact des opérations de maintien de la paix sur l'environnement ou sur l'économie locale ou encore le rôle des pays hôtes et des pays riverains dans le maintien de la paix.

Si les sujets traités par ce recueil sont nombreux, l'objectif qu'il poursuit est unique : renforcer la contribution des francophones à la paix et à la sécurité internationale.



Credit photo : ONU/Sylvain Liechti



OBSERVATOIRE  
BOUTROS-GHALI  
DU MAINTIEN DE LA PAIX



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



Direction générale des relations  
internationales et de la stratégie  
MINISTÈRE DES ARMÉES



Global Affairs Canada    Affaires mondiales  
Canada                                  Canada