



BULLETIN DE LA SECURITE AFRICAINE

A PUBLICATION OF THE AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

Les opérations de paix en Afrique : Enseignements tirés depuis 2000

PAR PAUL D. WILLIAMS

- ◆ Plus de 50 opérations de paix ont été déployées dans 18 pays d'Afrique depuis 2000.
- ◆ Le « maintien de la paix en partenariat », qui implique une coopération entre divers acteurs et institutions multilatérales et bilatérales, est devenu de plus en plus commun.
- ◆ Les efforts de génération des forces devraient porter sur le déploiement des capacités requises en vue de la réalisation des objectifs de la mission et pas seulement sur le nombre de soldats de la paix.
- ◆ Les opérations de paix doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie politique efficace visant à la résolution des conflits, stratégie qu'elles ne sauraient remplacer.
- ◆ Le maintien de la légitimité parmi les parties prenantes internationales et locales est une composante essentielle de la réussite des opérations.
- ◆ Des divergences internationales persistent quant au but fondamental des opérations de paix, particulièrement pour ce qui a trait à l'usage de la force militaire.

POINTS SAILLANTS

Les conflits violents et le pouvoir des acteurs armés non étatiques restent des caractéristiques distinctives de l'Afrique au XXI^e siècle. Les violences organisées ont fait des millions de morts et déplacé des multitudes encore plus grandes qu'elles ont exposées aux agressions, aux maladies et à la malnutrition. Ces violences ont également traumatisé toute une génération d'enfants et de jeunes adultes, brisé les liens de confiance et les structures d'autorité au sein des collectivités locales et entre elles, démantelé les systèmes d'éducation et de santé, perturbé les déplacements et mis à mal l'infrastructure des transports, et causé des dégâts incalculables à l'écologie du continent, à ses écosystèmes terrestres, ses cours d'eau, sa flore et sa faune. En termes financiers, les coûts directs et indirects des conflits survenus en Afrique depuis 2000 ont été estimés à près de 900 milliards de dollars EU¹. Le double défi politique à relever est celui de la promotion des processus de résolution des conflits et de l'identification des entités capables de faire face aux acteurs armés non étatiques lorsque les forces de sécurité du gouvernement hôte s'avèrent inaptes à cet égard.

Que les groupes visés soient Al-Shabaab en Somalie, les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda ou les rebelles du M23 dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC), les djandjawid au Darfour (Soudan) ou Al-Qaïda au Maghreb islamique et Ansar al-Dine dans le nord du Mali, les opérations de paix se sont vu attribuer un rôle de premier plan dans la lutte contre ces « fauteurs de troubles² ».

Après le retrait des forces internationales de maintien de la paix en Afrique, mené par les États-Unis à la suite de la catastrophe des hélicoptères Black Hawks survenue à Mogadiscio en octobre 1993, une nouvelle série d'opérations de paix a été lancée sur le continent à la fin des années 1990, en RDC, en Sierra Leone et en République centrafricaine. Au XXI^e siècle, 52 opérations de paix ont été déployées dans 18 pays africains (voir le tableau), dont dix nouvelles opérations dans huit pays rien que depuis 2011. Ces opérations ont été menées par toute une gamme d'organisations internationales, principalement les Nations Unies, l'Union africaine (UA), l'Union européenne (UE) et la Communauté économique des

QU'EST-CE QU'UNE OPÉRATION DE PAIX ?

Les opérations de paix font appel à un corps expéditionnaire de forces en uniforme (police et/ou forces armées) ayant pour mandat :

- ♦ De contribuer à la prévention des conflits armés en appuyant un processus de paix ;
- ♦ De servir d'instrument d'observation ou d'appui de l'application de cessez-le-feu ou d'accords de paix ;
- ♦ D'assurer l'application de cessez-le-feu, d'accords de paix ou de la volonté du Conseil de sécurité des Nations Unies en vue de l'établissement d'une paix durable.

Elles comprennent des opérations des Nations Unies, autorisées par les Nations Unies ou menées par d'autres entités que les Nations Unies et qui peuvent être de dimensions variables, allant de petites missions d'observation et de réforme du secteur de la sécurité de moins de 50 personnes à des opérations multidimensionnelles auxquelles participent des dizaines de milliers de soldats, de policiers et de civils.

États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Quelques-unes ont également été entreprises par les autres communautés économiques régionales (CER) de l'Afrique et par des États distincts, principalement l'Afrique du Sud, la France et le Royaume-Uni.

Au cours de cette période, l'Organisation des Nations Unies a été la principale entité assurant le maintien de la paix en Afrique ; elle a en effet dépensé plus de 36 milliards de dollars depuis la mi-2006 et elle y entretient actuellement quelque 70 000 soldats de la paix dans ses 11 opérations (plus son Bureau d'appui pour la mission de l'Union africaine en Somalie, l'UNSOA)³. Toutefois, depuis 2003, l'Union africaine a considérablement accéléré la cadence de ses missions dans le cadre de ses efforts de mise en œuvre de son nouveau principe de « non-indifférence ». C'est ainsi qu'elle a autorisé le déploiement de plus de 40 000 soldats de la paix au Burundi, aux Comores, au Darfour, en Somalie, en Afrique centrale et au Mali⁴. On a pu constater, tendance importante, une augmentation du nombre d'opérations menées en coopération par plusieurs institutions internationales, notamment les Nations Unies, l'Union africaine et l'Union européenne, et divers partenaires bilatéraux. Ce type de « maintien de la paix en partenariat » est devenu la nouvelle norme en Afrique, des États africains fournissant la majorité du personnel tandis que d'autres acteurs apportent des formes d'aide substantielle, sous forme de financement, formation, logistique et planification⁵.

Malgré l'environnement difficile dans lequel elles ont été déployées et les multiples tâches complexes qui leur ont été confiées, nombre de ces opérations se sont révélées être des outils efficaces de gestion des conflits⁶.

Elles ont notamment apporté leur aide à des États qui effectuaient une transition malaisée de la guerre à la paix ; elles ont contribué à atténuer la gravité des crises humanitaires et à protéger les populations civiles ; elles ont modifié les motivations en faveur de la guerre et de la paix auprès des belligérants, parfois en exerçant activement des pressions sur les auteurs de troubles ; elles ont contribué à la réduction de l'incertitude entre les diverses parties au conflit ; elles ont aidé à prévenir des accidents et à circonscrire des escarmouches qui auraient pu déboucher sur des situations de guerre ; et elles ont facilité le dialogue politique entre les groupes belligérants.

Mais ces opérations ont également suscité des controverses. Sur le terrain, les soldats de la paix n'ont pas toujours éteint les flammes de la guerre, affronté les groupes armés illégaux de manière efficace ou géré la situation pour protéger les civils victimes de la violence. Qui plus est, trop nombreux sont les soldats de la paix qui ont été accusés d'incompétence, de corruption ou d'exploitation sexuelle des personnes qu'ils étaient censés protéger. Le Secrétaire général des Nations Unies a déclaré au Conseil de sécurité en août 2011 qu'il y aurait des tensions et des disputes parce que « les groupes qui établissent le mandat des missions, ceux qui contribuent à fournir des personnels en uniforme et les principaux bailleurs de fonds sont des groupes distincts » de pays⁷. Il est apparu des disparités significatives entre les États qui prennent les décisions stratégiques relatives aux opérations de paix des Nations Unies et les États qui exposent leurs personnels aux risques sur le terrain. Bien que les États occidentaux aient fait pression en faveur d'opérations de plus en plus ambitieuses en Afrique, ils se sont montrés peu disposés à déployer leurs propres troupes et ont préféré apporter leur aide sous forme de financements, d'appuis logistiques et de formation. Sur le plan financier, le coût de ces opérations a accusé une hausse à une époque où les récents revers économiques mondiaux ont limité les ressources (depuis la mi-2008, le coût des opérations de paix des Nations Unies en Afrique

Le Prof. Paul D. Williams est professeur associé à la « Elliot School of International Affairs » de l'Université George Washington. *Understanding Peacekeeping* [Comprendre le Maintien de la Paix], 2ème édition (Polity Press, 2010) fait partie de ses nombreuses publications.

dépasse cinq milliards de dollars par année budgétaire).

ENSEIGNEMENTS CLÉS

On peut tirer de multiples enseignements spécifiques des différentes missions, mais il y a aussi sept leçons générales qui méritent d'être soulignées.

Une stratégie politique efficace est une condition préalable du succès. Les opérations de paix sont des instruments, pas des stratégies. Pour réussir, elles doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie politique efficace, à laquelle elles ne sauraient se substituer. En l'absence d'une stratégie politique viable, il faut se garder de voir dans les opérations de paix une réponse automatique à toutes les guerres. Comme l'a noté l'ancienne ambassadrice des États-Unis auprès des Nations Unies Susan Rice, « les soldats de la paix ne peuvent pas tout faire et aller partout⁸ ». Tout d'abord, il est peu judicieux de déployer des opérations de paix dans des zones de guerre active si elles ne sont pas une composante d'un processus politique viable de gestion ou de résolution du conflit. Il faut également s'abstenir de déployer des soldats de la paix en l'absence d'une coopération active de la part du gouvernement du pays hôte ou de franchir ce que l'on a pu appeler « la ligne du Darfour », à savoir de « procéder à un déploiement lorsque l'État n'a pas (vraiment) donné son consentement⁹ ». Si des populations civiles se font massacrer par leur gouvernement et si la société internationale veut y mettre le holà, ce n'est pas une opération de paix qu'il faut mener mais une intervention militaire.

« il est peu judicieux de déployer des opérations de paix dans des zones de guerre active si elles ne sont pas une composante d'un processus politique viable de gestion ou de résolution du conflit »

La coordination stratégique est cruciale. Les opérations de paix contemporaines en Afrique rassemblent des acteurs divers (États, organisations internationales et organisations non gouvernementales) qui travaillent dans le même environnement et il est donc d'une importance cruciale de veiller à une coordination stratégique de leurs actions. Cette coordination exige, pour avoir un maximum de chances de se réaliser, que les responsables politiques reconnaissent au moins trois choses. En premier lieu, étant donné que les différentes organisations ont toujours un ordre du jour qui leur est propre, la coordination est toujours aussi un processus politique et pas seulement un exercice technique. En deuxième lieu, les responsables politiques doivent veiller à ce que les acteurs appropriés, en particulier les pays fournisseurs de contingents et les membres de l'organisation autorisant l'opération, aient une vision semblable du but, du mandat

et des règles d'engagement de l'opération. En troisième lieu, en Afrique, sur le plan pratique, de nombreux efforts de coordination stratégique doivent viser à définir une répartition judicieuse du travail au sein du polynôme complexe ONU-UA-UE-USA. Bien que les Nations Unies restent l'organisation la plus importante pour la conduite des opérations de paix en Afrique, l'Union africaine, l'Union européenne et les États-Unis jouent tous un rôle d'une ampleur croissante. Les divers partenariats doivent trouver le moyen de respecter l'autorité politique de l'Union africaine tout en évitant de surestimer les capacités actuelles de celle-ci en matière de déploiement et d'entretien d'opérations de paix sur le terrain. Il s'agit, point clé prioritaire, de clarifier les relations entre les CER africaines, les forces régionales en attente, la nouvelle « Capacité africaine de réponse immédiate aux crises » (CARIC)¹⁰ et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

Nécessité d'un alignement des fins et des moyens. Les opérations de paix n'ont guère de chances de réussir s'il ne leur est pas alloué les ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs objectifs. La question présente au moins deux aspects. Premièrement, les objectifs de l'opération doivent être énoncés sous forme de mandats clairs, crédibles et souples assortis de règles d'engagement appropriées. Les responsables politiques devraient, par exemple, éviter les casse-tête stratégiques tels que celui dont a hérité la MONUC/MONUSCO en RDC, à laquelle il a été demandé d'aider les gouvernements congolais successifs et leurs forces de sécurité ainsi que de protéger les civils, alors que ceux-là présentaient souvent une menace majeure pour ceux-ci. Et l'AMISOM s'est vu confier la tâche herculéenne de protéger à Mogadiscio un gouvernement de transition qui était reconnu sur le plan international mais profondément impopulaire dans de nombreuses régions de la Somalie.

Deuxièmement, une fois les mandats définis, les responsables des politiques doivent éviter les taux de vacance élevés (à savoir les écarts entre les niveaux de la force autorisés et le nombre réel des effectifs présents sur le terrain). Non seulement de tels écarts réduisent-ils l'aptitude de la mission à tirer parti de ce que l'on appelle « l'heure d'or », qui fait immédiatement suite à l'arrêt des combats, mais ils mettent également en évidence aux yeux des parties au conflit un manque de volonté politique au sein de/des organisation(s) autorisant l'opération. De tels taux élevés de vacance ont porté atteinte aux prestations de plusieurs opérations de paix, les exemples les plus notables étant peut-être ceux de la MINUAD durant sa première année et de l'AIMSOM lors de ses trois premières années à Mogadiscio. La réduction des taux de vacance serait facilitée si les Nations Unies et l'Union africaine établissaient un réservoir plus substantiel de pays fournisseurs de contingents et de forces de police fiables et trouvaient des moyens plus efficaces d'assurer le transport stratégique des effectifs à destination du théâtre d'opération.¹¹

TABLEAU. OPERATIONS DE PAIX EN AFRIQUE DEPUIS 2000

Mission	Lieu	Dates	Personnel en uniforme (maximum déployé)
MINURSO	Sahara occidental	1991-présent	237
ECOMOG	Sierra Leone	1997-2000	7 000
MINURCA	RCA	1998-2000	1 350
MONUC	RDC	1999-2010	env. 21 000
MINUSIL	Sierra Leone	1999-2005	17 670
OUA CMM	RDC	1999-2000	43
MINUEE	Éthiopie, Érythrée	2000-2008	4 200
OLMEE/AULMEE	Éthiopie, Érythrée	2000-2008	43
Opération Palliser	Sierra Leone	2000	1 300
SAPSD	Burundi	2001-2009	754
OMIC 2	Comores	2001-2002	14
Force de la CEN-SAD	RCA	2001-2002	300
CMM et IMU	Soudan	2002-2005	24
MICECI	Côte d'Ivoire	2002-2004	1 500
Opération Licorne	Côte d'Ivoire	2002-présent	4 000
FOMUC	RCA	2002-2008	380
Opération Boali	RCA	2002-présent	450
OMIC 3	Comores	2002	39
MINUCI	Côte d'Ivoire	2003-2004	76
ECOMIL	Libéria	2003	3 600
MINUL	Libéria	2003-présent	16 115
Opération Artémise/FMIU	RDC	2003	2 205
MIAB	Burundi	2003-2004	3 250
ONUB	Burundi	2004-2006	5 770
ONUCI	Côte d'Ivoire	2004-présent	10 954
MUAS	Soudan	2004-2007	7 700
MIOC	Comores	2004	41
MINUS	Soudan	2005-2011	10 519
EUSEC-CONGO	RDC	2005-présent	50
Appui EU à l'AMIS 2	Soudan	2005-2007	50
EUFOR-RD Congo	RDC	2006	2 275
MUASEC	Comores	2006	1 260
AMISOM	Somalie	2007-présent	17 781
MAES	Comores	2007-08	356
MINURCAT	Tchad et RCA	2007-2010	5 525
Opération Démocratie aux Comores	Comores	2008	1 800
EUFOR-Tchad	Tchad	2008-2009	3 700
MINUAD	Soudan	2008-présent	21 600
MICOPAX	RCA	2008-présent	2 000
EU SSR	Guinée-Bissau	2008-2010	33
MONUSCO	RDC	2010-présent	22 016
EUTM Somalie	Somalie-Ouganda	2010-présent	125
Opération Aube de l'Odysée	Libye	2011	env. 8 000
MINUSS	Soudan du Sud	2011-présent	7 900
FISNUA	Soudan	2011-présent	4 250
ICR-LRA	RCA-RDC-Soudan du Sud-Ouganda	2011-présent	env. 4 500
MISSANG-GB	Guinée-Bissau	2011-2012	200
ECOMIB	Guinée-Bissau	2012-présent	629
MISMA	Mali	2012-présent	9 620
Opération Serval	Mali	2013-présent	4 000
EUTM Mali	Mali	2013-présent	450
MINUSMA	Mali	2013-présent	12 600 (autorisé)

CODE COULEURS

Missions dirigées par l'ONU hors ONU	Missions autorisées par l'ONU	Missions reconnues par l'ONU	Missions
--------------------------------------	-------------------------------	------------------------------	----------

LISTE DES ACRONYMES :

- AMISOM = Mission de l'Union africaine (UA) en Somalie
- AULMEE = Mission de liaison de l'UA en Éthiopie et en Érythrée
- CEN-SAD = Communauté des États sahélo-sahariens
- CMM = Commission militaire mixte
- ECOMIB = Mission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en Guinée-Bissau
- ECOMIL = Mission de la CEDEAO au Libéria
- ECOMOG = Brigade de surveillance du cessez-le-feu de la CEDEAO
- EUFOR = Force de l'Union européenne (UE)
- EUFOR RD Congo = Force de l'UE en République démocratique du Congo
- EUSEC RD Congo = Mission de conseil et d'assistance de l'UE en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo
- EUTM Somalie = Mission de formation de l'UE en Somalie
- EUTM Mali = Mission de formation de l'UE en Mali
- FISNUA = Force intérimaire de sécurité des Nations unies pour Abyei
- FMU = Force multinationale intérimaire d'urgence
- FOMUC = Force multinationale en Centrafrique
- ICR-LRA = Initiative de coopération régionale contre la LRA
- IMU = International Monitoring Unit (Groupe d'observateurs internationaux)
- MAES = Mission d'assistance électorale et sécuritaire aux Comores de l'UA
- MIAB = Mission africaine au Burundi
- MICECI = Mission de la CEDEAO en Côte d'Ivoire
- MICOPAX = Mission de consolidation de la paix en Centrafrique
- MINUAD = Mission hybride des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour
- MINUCI = Mission des Nations unies en Côte d'Ivoire
- MINJEE = Mission des Nations unies en Éthiopie et en Érythrée
- MINUL = Mission des Nations unies au Libéria
- MINURCA = Mission des Nations unies en République Centrafricaine
- MINURCAT = Mission des Nations unies en République Centrafricaine et au Tchad
- MINURSO = Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara Occidental
- MINUS = Mission des Nations unies au Soudan
- MINUSIL = Mission des Nations unies en Sierra Leone
- MINUSMA = Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
- MINUSS = Mission des Nations unies au Soudan du Sud
- MIOG = Mission d'observation de l'UA aux Comores
- MISMA = Mission Internationale de soutien au Mali sous conduite africaine
- MISSANG-GB = Mission d'assistance technique et militaire de l'Angola en Guinée Bissau
- MONUC = Mission des Nations unies en République démocratique du Congo
- MONUSCO = Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
- MUAS = Mission de l'UA au Soudan
- MUASEC = Mission de l'UA pour le soutien aux élections aux Comores
- OLMEE = Mission de liaison de l'OUA en Éthiopie et en Érythrée
- OMIC = Mission d'observation de l'OUA aux Comores
- ONUB = Opération des Nations unies au Burundi
- ONUCI = Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire
- OUA = Organisation de l'unité africaine
- SAPSD = South African Protection Support Detachment [Détachement sud-africain d'appui à la protection]
- UE RSS = Réforme du secteur de la sécurité, Union européenne (UE)

Définition et exécution d'opérations « robustes ».

En 2000, le Rapport Brahimi a conclu qu'une fois déployées, les opérations de paix devaient être fondées sur une doctrine robuste, une position de force et des règles d'engagement permettant aux contingents de « ne pas laisser l'initiative à leurs attaquants ». Ceci permettrait aux missions de s'acquitter des tâches dont elles ont été chargées ainsi que de dissuader leurs adversaires de faire usage de la force à l'encontre des soldats de la paix et des civils. Dans la pratique toutefois, nombre d'opérations de paix n'ont pas été capables de dissuader les auteurs de troubles, de protéger les populations civiles et d'éviter que leurs personnels soient tués ou pris en otages. Les Nations Unies ainsi que l'Union africaine ont réalisé des progrès considérables dans la compréhension des tâches politiques et militaires requises pour protéger les civils et ces deux organisations ont élaboré des stratégies de protection des civils applicables à l'ensemble de la mission pour plusieurs de leurs opérations. Mais il s'agit de préciser avec plus de clarté les obligations des soldats de la paix concernant la protection active des civils dans les zones de conflit et les conditions et les modalités du recours à la force face aux acteurs non étatiques armés. Les opérations dans lesquelles il est envisagé de menacer de faire usage de la force ou d'en faire usage pour protéger leur mandat, les civils et leurs personnels doivent à l'évidence être autorisées en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. (Ceci inclut tous les arrangements de l'Union africaine et des forces régionales en attente.) Mais cela ne suffit pas pour clarifier les types de capacités militaires ou les règles d'engagement qui sont les plus appropriés pour une opération donnée.

Génération de capacités spécifiques aux missions, pas seulement d'effectifs.

La constitution des forces a toujours été une composante cruciale des opérations de paix. Mais pour réussir, les opérations de paix ne peuvent pas se limiter à déployer certains effectifs sur le théâtre des opérations. Elles doivent au contraire obtenir des effets politiques particuliers sur le terrain, par exemple contrôler les auteurs de troubles, protéger les camps de personnes déplacées et les itinéraires logistiques, démobiliser les factions armées ou promouvoir la primauté du droit. Les responsables politiques doivent donc porter leurs regards au-delà d'étroites préoccupations concernant le nombre de personnels pour se concentrer sur les capacités requises pour produire les effets politiques désirés. Les capacités les plus importantes pour les opérations pluridimensionnelles sont les unités de génie et les unités médicales, des capacités sophistiquées dans le domaine des communications et de la logistique, le renseignement local et les unités de police constituées¹² ainsi que les forces spéciales. Il convient d'ajouter à cette liste le besoin général d'éléments féminins (voir ci-après) et de véhicules appropriés, notamment d'engins blindés transporteurs de troupes, d'hélicoptères et de véhicules aériens sans pilote.

Questions de légitimité. Il est d'une importance primordiale pour le succès des opérations de paix de maintenir la légitimité de l'intervention aux yeux des publics concernés : parties au conflit, populations civiles locales, ONG internationales et gouvernements étrangers. On notera que les forces de maintien de la paix n'ont jamais le plein contrôle de leur légitimité, car celle-ci dépend des perceptions d'autres acteurs. Le fait que les groupes concernés puissent parvenir à des conclusions différentes quant à la légitimité d'un même acteur ou d'une même

action vient encore compliquer la situation. Les opérations que les publics clés perçoivent comme légitimes ont plus de chances d'atteindre leurs objectifs, en particulier parce que cela facilite la constitution de la force et que la population locale appuie celle-ci, notamment en lui fournissant de bons renseignements. Les opérations perçues comme illégitimes éprouvent des difficultés sur ces deux points, ainsi que l'AMISOM, la MINURCAT et la MONUSCO l'ont constaté à divers points de leurs activités. On peut atténuer le potentiel de comportement illicite en dispensant une bonne formation aux soldats de la paix compte tenu des difficultés auxquelles ils seront vraisemblablement appelés à faire face sur le terrain, en leur apprenant à se conformer à un code de conduite professionnel, en les rémunérant suffisamment durant leur déploiement et en leur infligeant des sanctions appropriées s'ils se rendent coupables d'actes illicites. À cette fin, l'AMISOM, la MONUC/MONUSCO et la MINUAD ont toutes intensifié progressivement leurs efforts d'intégration de la protection des civils dans leurs missions respectives, ce qui a eu pour résultats d'accroître leur légitimité locale, le respect du droit humanitaire international et leur efficacité sur le terrain.

« il s'agit de préciser avec plus de clarté les obligations des soldats de la paix concernant la protection active des civils dans les zones de conflit et les conditions et les modalités du recours à la force face aux acteurs non étatiques armés »

La présence de personnels féminins accroît l'efficacité opérationnelle des forces de maintien de la paix. Bien que les femmes soldats de la paix soient encore peu nombreuses, leur présence se fait de plus en plus fréquente. Deux unités de police constituées exclusivement féminines, déployées par l'Inde au Libéria et par le Bangladesh en RDC, ont bénéficié d'une grande visibilité. Dans les missions des Nations Unies, de l'Union africaine ou de l'Union européenne, les femmes soldats de la paix ont accru et accroissent l'efficacité opérationnelle de plusieurs manières¹³. Non seulement leur présence contribue à la réalisation des objectifs d'égalité des sexes de ces institutions, mais elle renforce aussi notablement la connaissance de la situation et l'acceptation de la force par les communautés locales. Les femmes locales trouvent plus facile de déclarer les incidents d'agression sexuelle à des femmes soldats et la présence de celles-ci au sein des missions peut réduire le nombre d'actes d'exploitation et d'abus sexuels de la part des soldats de la paix. Les personnels féminins peuvent être mieux à même de s'acquitter de certaines fonctions de sécurité que leurs homologues masculins, notamment pour les fouilles corporelles, le travail dans les prisons de femmes et le triage des femmes combattantes lors des activités de désarmement, démobilisation et réintégration.

IMPLICATIONS POUR LES POLITIQUES

Clarifier le but des opérations de paix. Il faut définir plus clairement les tâches dont les opérations de maintien de la paix devraient s'acquitter (et celles qui sont hors de leur portée) et forger un consensus plus large sur ce point. Les Nations Unies et l'Union africaine ont actuellement des principes divergents sur le but des opérations de paix. Sur la base d'une expérience de plus de six décennies et de quelque 70 missions, les Nations Unies considèrent qu'une « opération de maintien de la paix » a peu de chances de réussir lorsqu'une ou plusieurs des conditions suivantes ne sont pas en place : 1) une paix à maintenir, où la signature d'un cessez-le-feu ou d'un accord de paix est un indicateur important (mais pas le seul) d'une authentique volonté de paix de la part des parties en présence ; 2) l'engagement positif de la région ; 3) l'appui total d'un Conseil de sécurité uni ; et 4) un mandat clair et réalisable accompagné de ressources adéquates. Les Nations Unies ont donc formulé trois principes de base qui régissent leurs opérations : 1) le consentement des parties, et notamment celui du gouvernement du pays hôte ; 2) l'impartialité ; et 3) le non recours à la force sauf en cas de légitime défense et de défense du mandat¹⁴. L'Union africaine, quant à elle, fait valoir que ses « opérations d'appui à la paix » doivent pouvoir relever l'ensemble des défis que présente la gestion des conflits et elle a critiqué la doctrine onusienne qui, selon elle, ne permet pas d'imposer la paix dans les zones en proie aux conflits, telles que la Somalie, la RDC et le Mali. Contrairement aux Nations Unies, elle a donc élaboré « une doctrine de maintien de la paix différente : au lieu d'attendre la réalisation de la paix pour la maintenir, l'Union africaine perçoit le maintien de la paix comme une occasion de rétablir la paix, avant de pouvoir la maintenir¹⁵ ». Il faut, à l'évidence, parvenir à un compromis réalisable concernant les objectifs fondamentaux des opérations de paix. L'Union africaine doit, d'une part, trouver les moyens de constituer des forces, de les déployer et de les maintenir dans des théâtres dont les Nations Unies estiment qu'ils ne sont pas appropriés pour leurs opérations de maintien de la paix et les Nations Unies doivent, d'autre part, trouver un moyen de répondre aux crises dans les situations où les conditions qu'elles considèrent optimales pour leurs opérations de maintien de la paix ne sont pas réunies.

Prioriser les opérations de paix pour appuyer des processus de paix efficaces. Les responsables des politiques devraient allouer davantage de ressources à la conception de processus de paix efficaces ciblant les causes ainsi que les symptômes des conflits armés. Le bien-fondé du déploiement d'une opération de paix donnée devrait être évalué en prenant directement en considération les perspectives d'établissement d'un processus de paix pouvant aboutir. Les difficultés inhérentes à la conduite d'opérations de paix efficaces dans le contexte de processus de paix dans l'impasse ou non durables ainsi qu'on

a pu le constater au Soudan, en Somalie, en RDC et en Côte d'Ivoire soulignent l'importance de ce point. L'élaboration de processus de paix efficaces ne dépend jamais exclusivement d'un accroissement des ressources financières qui y sont attribuées, encore qu'une allocation judicieuse de fonds ait généralement son utilité ; elle exige en fait la mise en œuvre d'activités de médiation de qualité et soutenues, dues aux bons offices de personnalités politiques de haut niveau ainsi que d'un appui organisationnel accru. Cependant, les Nations Unies ne disposent que d'une petite équipe de médiateurs disponibles alors que l'Union africaine ne possède aucun spécialiste en médiation. Par ailleurs, des médiateurs et leurs équipes qui sont présents en permanence dans la région concernée ont plus de chances d'avoir un impact positif que des envoyés spéciaux dépêchés en visites éclairs dans la zone de conflit.

Concevoir de meilleures stratégies d'entrée et de sortie. Les questions fondamentales de savoir quand et où il y a lieu de déployer des opérations de paix et quand elles devraient s'achever ne sont pas débattues. S'agissant du début des opérations, il faut s'arrêter davantage à la question du consentement pour déterminer quelles sont les parties dont le consentement est essentiel, celles dont le consentement est souhaitable mais pas indispensable et quelle conduite il y aura lieu de tenir si ces acteurs retirent leur consentement ou imposent des conditions supplémentaires une fois les soldats de la paix déployés. Les responsables politiques doivent décider en particulier quel rôle les opérations de paix peuvent jouer pour empêcher un gouvernement en place de commettre des atrocités envers la population du pays. Il est donc éminemment regrettable que la décision du Conseil de sécurité des Nations Unies par laquelle celui-ci autorisait l'usage de la force militaire pour protéger les civils en Libye en 2011 ait suscité de vifs désaccords avec l'Union africaine (et au sein de l'Union africaine). Plus le niveau de consensus international atteint sur ces questions fondamentales est élevé, mieux cela vaut. Ceci revêt une importance particulière pour les opérations dont le mandat comporte une composante d'édification de l'État ainsi que pour celles qui aident à renforcer l'autorité de l'État face à des adversaires armés (cas, par exemple, de l'AMISOM, de la MONUSCO, de la MINUSS et de la MISMA/MINUSMA).

Investir davantage de ressources et mieux. Les échecs des opérations de paix portent gravement atteinte à la crédibilité de l'organisation concernée, font énormément de tort aux populations civiles locales et vont même parfois jusqu'à mettre en danger la notion même de maintien de la paix. En conséquence, une fois la décision prise de déployer une opération, il y a lieu de consentir des efforts maximum pour assurer le succès de celle-ci. Il pourra ainsi se constituer au fil du temps une masse critique de missions réussies qui dynamiseront le concept du maintien de la paix et renforceront la crédibilité du Conseil de sécurité des Nations

Unies et des autres acteurs du maintien de la paix tels que l'Union africaine et l'Union européenne. Les forces de maintien de la paix méritent donc que l'on leur alloue des ressources plus substantielles et meilleures pour s'acquitter des nombreuses tâches qui leur sont confiées. Il faut en particulier des ressources pour permettre aux missions d'éviter d'imposer des contraintes excessives à leurs personnels, à leurs avoirs/capacités, à leurs finances et à leurs fonctions centrales de commandement et de contrôle. Les manques de personnels et de capacités que nous avons évoqués ci-dessus devraient être relativement faciles à combler si les premières puissances militaires du monde décidaient d'engager plus sérieusement leurs capacités spécialisées dans les opérations de paix des Nations Unies. L'Union africaine s'emploie également à formuler ses propres stratégies de génération de forces ainsi qu'à persuader davantage d'États membres à former puis à déployer leurs troupes et leurs forces de police dans le cadre de ses opérations. S'agissant des structures de commandement et de contrôle, il est nécessaire d'affecter des personnels de gestion expérimentés plus nombreux au secrétariat compétent des principales organisations, en particulier des planificateurs militaires auprès de l'Union africaine. En termes financiers, les coûts des opérations de paix ont augmenté, vu les tâches de plus en plus nombreuses attribuées à celles-ci, souvent dans des régions reculées présentant un environnement peu hospitalier. La bonne nouvelle est que comparé aux opérations menées par les puissances militaires du monde les plus avancées membres de l'OTAN, le maintien de la paix des Nations Unies et de l'Union africaine est efficace par rapport au coût. Au XXI^e siècle, les Nations Unies ont de façon constante déployée sur le terrain 100 000 personnels de maintien de la paix en uniforme à un coût d'environ sept milliards de dollars par an et elles réalisent à présent des économies supplémentaires grâce à leur stratégie globale d'appui aux missions. Par comparaison, ceci représente moins de 0,5 % des dépenses militaires mondiales.

Recruter davantage de civils. L'établissement d'une paix qui se maintient d'elle-même exige autre chose que l'exécution de tâches spécifiques de nature militaire. Il exige aussi toute une gamme de capacités civiles¹⁶. En conséquence, les opérations de paix actuelles doivent renforcer leurs composantes civiles, en particulier leur force de police et leur personnel civil spécialisé dans les domaines du droit, du génie, des affaires civilo-militaires et du développement. Les Nations Unies et l'Union africaine s'emploient toutes deux à développer leurs répertoires de spécialistes civils et de forces de police disponibles et leurs capacités de déploiement rapide. Mais il reste bien plus à faire et il est souvent difficile de trouver des civils compétents en nombre substantiel qui sont disposés à travailler dans le cadre d'opérations de paix et capables de le faire. Trois conclusions émergent de ces efforts en cours. La première est qu'il serait logique d'embaucher davantage sur le plan local pour remédier aux déficiences tenant à la culture, aux capacités linguistiques et aux con-

naissances dont souffrent souvent les opérations de paix. La seconde est que davantage de ces personnes recrutées sur le plan local devraient être des femmes : les femmes locales contribuent à l'autonomisation féminine dans les zones de conflit, comme le font aussi les personnels féminins internationaux, en partie pour les raisons mentionnées plus haut. La troisième conclusion est qu'il est important de constituer une réserve plus vaste de cadres de mission hautement qualifiés, ce qui ferait beaucoup pour résoudre ces difficultés liées aux capacités.

NOTES

¹ D'après l'estimation de Paul Collier selon qui le coût d'une guerre civile « standard » dans un pays à faible revenu est d'environ 64 milliards de dollars. Voir son article "The benefits of reducing the incidence of civil war," disponible en anglais à < <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/conflict.htm>>. Selon des estimations conservatrices, il s'est produit 14 de ces guerres en Afrique depuis 2000 (Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Libéria, Libye, Mali, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Somalie, Soudan [deux guerres] et Tchad).

² Les « fauteurs de troubles » sont « les dirigeants et les parties qui estiment que la paix émergeant des négociations menace leur pouvoir, leur conception du monde et leurs intérêts et qui recourent à la violence pour s'opposer à l'aboutissement de ces négociations ». Stephen John Stedman, "Spoiler Problems in Peace Processes," *International Security* 22, no 2 (1997), 5.

³ Le gouvernement fédéral des États-Unis a pris en charge environ un quart de ces coûts.

⁴ Paul D. Williams, *The African Union's Conflict Management Capabilities*, document de travail (Washington, DC : Council on Foreign Relations, octobre 2011).

⁵ Arthur Boutellis et Paul D. Williams, *Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward More Effective Partnerships* (New York : International Peace Institute, avril 2013).

⁶ Virginia Page Fortna, *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War* (Princeton: Princeton University Press, 2008). Scott Straus, "Wars do end! Changing patterns of political violence in sub-Saharan Africa," *African Affairs* 111, no. 443 (2011), 179-201.

⁷ « Remarques du Secrétaire général lors du débat du Conseil de sécurité sur le maintien de la paix », Nations Unies, 26 août 2011, disponible en anglais à <http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=1275>

⁸ Susan E. Rice, Remarques préparées avant un débat du Conseil de sécurité des Nations Unies sur le maintien de la paix, New York, New York, 29 juin 2009, disponible en anglais à <<http://usun.state.gov/briefing/statements/2009/125798.htm>>.

⁹ Bruce Jones et al, *Building on Brahimi: Peacekeeping in an Era of Strategic Uncertainty* (New York : Center on International Cooperation, avril 2009), 12.

¹⁰ Vu l'incapacité dans laquelle elle se trouvait d'opérationnaliser le concept du déploiement rapide de la Force africaine en attente, au début 2013, l'UA a proposé la CARIC à titre de solution intérimaire. Puisant à un réservoir de forces de 5 000 soldats, la CARIC comprendrait des groupements tactiques de 1 500 personnels déployés par une Nation-cadre ou un groupe d'États membres de l'UA. Les rôles envisagés pour la CARIC sont de mener des missions de stabilisation et d'imposition de la paix, de neutraliser les groupes terroristes et de fournir une aide d'urgence aux États membres de l'UA. *Rapport de la Présidente de la Commission sur l'opérationnalisation de la capacité de déploiement rapide de la Force africaine en attente et la mise en place d'une « Capacité africaine de réponse aux crises »* (RPT/Exp/VI/STCDSS/(i-a)2013, 29-30 avril 2013).

¹¹ Alex J. Bellamy et Paul D. Williams, *Broadening the Base of United Nations Troop- and Police-Contributing Countries, Providing for Peacekeeping no 1* (New York : International Peace Institute, août 2012). Birame Diop, David M. Peyton et Gene McConville, *Le renforcement des capacités de transport aérien en Afrique : une stratégie susceptible d'améliorer l'efficacité militaire*, Bulletin de la sécurité africaine no 22 (Washington, DC: Centre d'études stratégiques de l'Afrique, août 2012).

¹² Il s'agit ici d'unités de police dotées de véhicules blindés, formées au maintien de l'ordre et composées d'environ 125 policiers venant d'un même pays.

¹³ Sahana Dharmapuri, *Just A Numbers Game? Increasing Women's Participation in UN Peacekeeping Operations*, Providing for Peacekeeping No. 4 (New York : International Peace Institute, juillet 2013).

¹⁴ *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et orientations* (New York : Nations Unies, 2008).

¹⁵ *Rapport du Président de la Commission sur le partenariat entre l'Union africaine et les Nations Unies dans le domaine de la paix et de la sécurité : Vers une plus grande cohérence stratégique et politique* (PSC/PR/2. (CCCVII), 9 janvier 2012), 19.

¹⁶ UN Civilian Capacities initiative, disponible en anglais à <<http://www.civcapreview.org/>>. Cedric de Coning and Yvonne Kasumba, eds., *The Civilian Dimension of the African Standby Force* (Durban : ACCORD, 2010).

CENTRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES DE L'AFRIQUE

Directeur intérimaire :
Michael E. Garrison
National Defense University
300 Fifth Avenue, Building 21
Fort McNair
Washington, DC 20319-5066
Téléphone: + 1 202 685-7300
Site Internet: www.africacenter.org

BUREAU RÉGIONAL DU CESA À DAKAR

Directeur régional :
Gerald Lefler
Téléphone: 221 33 869 61 58
Courriel: Gerald.Lefler@ndu.edu

BUREAU RÉGIONAL DU CESA À ADDIS-ABEBA

Directeur régional :
Brad Anderson
Téléphone: 251 11 130 6683
Courriel: AndersonBG@state.gov

BULLETINS DE LA SÉCURITÉ AFRICAINE

Directeur de la recherche :
Joseph Siegle, Ph.D.
Téléphone: + 1 202 685-6808
Courriel: Sieglej@ndu.edu

Le Centre d'études stratégiques de l'Afrique (CESA) soutient l'élaboration de politiques stratégiques des États-Unis envers l'Afrique en offrant des programmes d'enseignement de qualité, en effectuant des recherches et analyses au sujet des politiques et en favorisant la prise de conscience et le dialogue sur les priorités stratégiques des États-Unis et les questions relatives à la sécurité de l'Afrique. Dans cette optique, le CESA est résolu à établir des réseaux de dirigeants civils et militaires africains, américains, européens et internationaux et à présenter les points de vue africains à l'intention des décideurs américains.



La série des Bulletins de la sécurité africaine expose les recherches et les analyses d'experts du CESA et de chercheurs extérieurs pour mieux faire comprendre les questions relatives à la sécurité de l'Afrique. Les opinions, conclusions et recommandations exprimées ou implicites sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du ministère de la Défense ou de tout autre organisme du gouvernement fédéral des États-Unis. Pour de plus amples renseignements sur le CESA, veuillez consulter le site Internet à : <http://www.africacenter.org>.

CENTRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES DE L'AFRIQUE

<http://www.africacenter.org>
ISSN 2164-4047