

LA REGIONALISATION DU MAINTIEN DE LA PAIX EN AFRIQUE DEPUIS LE DEBUT DES ANNEES 90 : ENJEUX, CONTRAINTES ET DEFIS A RELEVER

Par

Dr TRAORE Bakary,

Université de Cocody,

Abidjan Côte d'Ivoire

La régionalisation du maintien de la paix désigne l'implication croissante des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité au sein de leur aire de compétence. Elle s'appuie avant tout sur le chapitre VIII de la Charte des Nations unies et encouragée par plusieurs textes des instances dirigeantes de l'ONU comme *l'Agenda pour la paix de février 1992*¹ et le *Supplément à l'Agenda pour la paix de 1995*². A ces documents, on peut ajouter toutes les résolutions de l'AGNU sur *L'étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects* et toutes les déclarations sur *le renforcement de la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les accords ou organismes régionaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales*. Elle est apparue nécessaire pour pallier les difficultés de l'ONU au moment où les besoins en paix à

l'échelle mondiale et plus particulièrement en Afrique ont explosé.

L'implication des organisations régionales dans ce domaine traditionnellement réservé à l'ONU ressemble à une sorte de délégation de pouvoir de la part du Conseil de sécurité. Elle se fait de plus en plus, depuis la fin de la guerre froide dans une sorte de collaboration avec l'ONU et a l'avantage d'alléger la tâche du Conseil de sécurité et d'éviter les accusations d'interventions extérieures des grandes puissances³. A cela, on peut ajouter que la proximité de l'organisation régionale par rapport à une situation conflictuelle locale, lui permet de bien la connaître et de la gérer facilement. Elle permet de mobiliser plus facilement les moyens humains et logistiques nécessaires au déploiement d'une opération de maintien de la paix. Ce qui a l'avantage de réduire ses coûts de transports et de déploiement d'où, un budget allégé. On note également l'expérience historique et une culture

¹ Ce rapport du SG adressé au CSU reconnaît que les organisations régionales peuvent contribuer à l'accomplissement des fonctions de diplomatie préventive, de maintien de la paix, de rétablissement et de consolidation de la paix. Cela peut alléger la tâche du CSNU et créer un sentiment de participation, de consensus et démocratisation en ce qui concerne la gestion des conflits.

² Ce rapport de 1995 précise davantage les différentes formes de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales à savoir la consultation, l'appui diplomatique et opérationnel, le codéploiement d'effectifs et les opérations conjointes.

³ Anne Sophie MILLET-DEVALLE, Janvier 2003, "L'évolution des opérations de maintien de la paix en Afrique" in *Arès*, Vol XX - N° 50, Fasc. 1 consulté sur www.upmf-grenoble.fr/espace-europe/publication/ares/50/millet.pdf

commune des Etats propres à faciliter la solution du conflit⁴.

Cette pratique du maintien de la paix a été bien perçue par les Africains qui prennent conscience de la nécessité de proposer avant tout, leurs propres solutions à leurs problèmes de paix et sécurité. Ils vont essayer de se l'approprier par l'intermédiaire de leurs systèmes de coopération à savoir les organisations régionales.

Créées à l'origine pour des motifs plus qu'économiques, elles se sont rendues compte qu'au fil des années, leurs pays membres ne pouvaient connaître un développement économique harmonieux et intégré sans que des conditions minimales d'une paix à l'échelle sous régionale ne soient assurées. Pour ce faire, elles ont transformé en profondeur leurs Chartes respectives en y intégrant le maintien de la paix et la possibilité de déployer des forces de paix sous-régionales.

Cette africanisation du maintien de la paix est soutenue par la mise en place des programmes de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix, programmes initiés par certaines puissances du CSNU.

En effet, conscients des problèmes rencontrés par les Africains dans la

résolution des conflits et peu désireux de s'y engager comme par le passé, plusieurs pays occidentaux ont conçu des programmes pour développer les capacités des pays africains en matière de maintien de la paix. Les plus importants sont les programmes américain et français⁵ avec, pour principal objectif, d'appuyer les efforts des "africains" dans la résolution de leurs conflits.

La première action de maintien de paix est menée par la CEDEAO en 1990 au Libéria à travers l'ECOMOG qui s'étend ultérieurement à la Sierra Léone en 1997, à la Guinée Bissau en 1998, à la Côte d'Ivoire en 2002 et aujourd'hui au Mali. Depuis lors, l'Union Africaine et les autres organisations sous-régionales africaines ont tenté de l'imiter mais leurs capacités d'intervention étant limitées, elles ont, tous, appelé de leurs vœux, une intervention directe de l'ONU dans la gestion de leurs conflits. Les difficultés de l'AMISOM en Somalie, de la FOMUC en RCA et de la MICEMA au Mali en sont aujourd'hui révélatrices.

La responsabilisation des organisations régionales africaines dans le maintien de la paix qui a été voulue par les Africains, encouragée par l'ONU et soutenue par les puissances occidentales, reste encore problématique et appelle à la réflexion. Comment comprendre qu'après les diverses initiatives prises et les soutiens des partenaires extérieures, l'africanisation du maintien de la paix peine à devenir une réalité ? La réponse à cette interrogation

⁴ Cependant dans certains cas, comme le note le Corps Commun d'inspection, dans son rapport de 1994, la proximité géographique et l'expérience historique peuvent avoir des effets négatifs sur la capacité de médiation de l'organisation régionale. Ainsi, les parties à un conflit voient dans une mission onusienne, l'expression de la préoccupation de la communauté internationale et, partant, un soutien impartial au règlement du conflit. (Voir A/50/571, Rapport sur le partage des responsabilités en matière de maintien de la paix entre l'organisation des Nations Unies et les organisations régionales, consulté sur : www.unjui.org/data/reports/1995/fr95_04.pdf). Voir également Jocelyn COULON et Michel LIEGOIS (2010) *Qu'est-il advenu du maintien de la paix ?*, *L'avenir d'une tradition*, Etude préparée pour l'Institut Canadien de la Défense et des Affaires Etrangères, www.cdfai.org.

⁵ Pour un inventaire de tous les programmes de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix, se référer à Eric BERMAN et Katie E.SAMS, 2000, *Peacekeeping in Africa : Capabilities and Culpabilities*, Genève, United Nations publication, 540 p. ou encore à Michel LIEGOIS, "L'appui international au renforcement des capacités africaines de maintien de la paix : Trop de médecins autour du patient ?", *Guide du maintien de la paix 2011*, 2011, pp.183-200.

nous amène à analyser les difficultés qui empêchent les Africains et leurs organisations sous régionales à se substituer entièrement à l'ONU pour ce qui est des questions liées à la paix et à la sécurité sur le continent. Ces difficultés ont pour noms insuffisance de moyens financiers pour les activités de maintien de la paix, faiblesse des capacités nationales de maintien de la paix et manque de volonté et de cohésion au sein des espaces régionaux.

Insuffisance des moyens financiers nécessaires à la mise en place de forces de maintien de la paix.

Le premier écueil à l'africanisation du maintien de la paix demeure l'éternel problème de la disponibilité des ressources financières. Si on peut noter une volonté manifeste des Africains de s'approprier le maintien de la paix, il faut par contre reconnaître que cette noble ambition est limitée par le manque ou l'insuffisance des moyens financiers. L'indisponibilité de ces moyens empêche les organisations régionales africaines de déployer des opérations face à certaines crises et de les soutenir sur une longue période. Elle limite gravement la capacité d'action et d'intervention de ces organisations dans le domaine du maintien de la paix.

Cet état de fait lié à l'indiscipline financière des Etats membres de ces organisations et entraîne leur dépendance envers l'extérieur pour la création d'opérations de maintien de la paix et les questions liées à la paix et à la sécurité sur le continent. Ainsi, les organisations régionales africaines doivent faire face à des arriérés faramineux qui les empêchent d'agir efficacement dans le domaine du

maintien de la paix dans la mesure où le déploiement des opérations est très onéreux. Celles-ci ne vivent que des contributions de leurs Etats membres or, ces derniers connaissant d'énormes difficultés financières, rechignent à honorer leurs engagements. Ce constat est observable au niveau de tous les regroupements sous régionaux.

C'est ainsi que depuis l'échec tchadien, il a été difficile à l'OUA de mener une opération de maintien de la paix de type classique. A partir du début des années 90, elle s'est plutôt engagée dans de petites missions d'observations comme au Burundi et au Rwanda.

En adoptant la mise en place *d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits*⁶, les chefs d'Etats africains restreignaient déjà le rôle que l'OUA pouvait jouer dans la résolution des conflits africains. Le mécanisme faisait de la prévention des conflits, la pierre angulaire de l'action de l'organisation continentale ; ainsi, elle ne devait être autorisée qu'à "...déployer des missions civiles et militaires d'observation et de vérification de taille et de durée limitée...". Cela lui permettait d'éviter "des opérations de maintien de la paix complexes et onéreux" que les Etats auraient des difficultés à financer⁷. Il est vrai qu'un Fonds de paix avait été prévu par l'OUA pour le financement des missions de paix mais celui-ci a longuement souffert du retard des contributions des pays membres si bien que l'Organisation continentale n'a pu jouer efficacement le rôle qu'elle s'était assignée dans ce domaine.

⁶ AHG/Decl.3 (XXIX), Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement sur la création au sein de l'OUA d'un Mécanisme pour *La prévention, la gestion et le règlement des conflits*, 28-30 juin 1993.

⁷ AHG/Decl.3 (XXIX), paragraphe 15

En 2000, les retards de contributions de ses membres avaient culminé à plus de 48 millions de dollars et à 42 millions en 2002⁸. On lie généralement cette situation aux difficultés financières internes rencontrées par les États africains ; dans ces conditions l'OUA est restée dépendante de l'aide extérieure. Cette aide représentait 8 des 12 millions de dollars qui constituaient le Fonds de paix entre 1993 et 1996⁹. C'est pourquoi, l'OUA n'a pu assurer la survie de ses troupes au Rwanda entre 1991 et 1993¹⁰. Lorsque l'Union Africaine lui succède, avec des ambitions revues à la hausse en matière de paix et de sécurité sur le continent, la situation ne change guère.

Les pays membres de l'organisation continentale ne peuvent qu'assurer seulement 40% de son budget essentiellement par moins d'une dizaine d'États au nombre desquelles figurent en bonne position les pays producteurs de pétrole comme le Nigeria, l'Algérie, la Libye, l'Afrique du Sud et l'Égypte. L'autre portion du budget, correspondant aux programmes de développement de l'UA, est financée en majorité par l'Union européenne, la Banque mondiale, le Japon, l'Inde, la Chine qui a pris en charge la construction de son siège à hauteur de 150 millions de dollars.

⁸ Doc. CM/2244(LXXVI), Rapport du Secrétaire général sur la situation financière de l'OUA, mai 2002

⁹ Monde MUYANGWA et Margaret VOGT, *An assessment of the OAU mechanism for conflict prevention, management and resolution, 1993-2000*, International Peace Academy Report, 2000

¹⁰ Il s'agit du Groupe d'Observateurs Militaires Neutres I et II (GOMN) déployé entre juillet 1992 et novembre 1993 pour observer le cessez-le-feu entre le gouvernement du Rwanda et les rebelles du Front patriotique rwandais. Cette mission a été remplacée par la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR), dont l'envoi était prévu par les accords d'Arusha signés en août 1993.

Par exemple, pour le budget 2012 de l'UA qui se chiffrait à 278,2 millions de dollars US, la contribution des États membres représentait 44% soit 122,87 millions de dollars tandis que celle des partenaires internationaux était estimée à 56% soit 155,36 millions de dollars US. Le budget prévu pour les opérations de paix s'élevait à 160,73 millions soit 58% du budget total (largement au dessus des contributions africaines)¹¹. Le Fonds spécial pour la paix, créé dans le cadre du Conseil de paix et de sécurité pour régler la question du financement des opérations africaines, est en grande partie alimenté par des contributions extérieures. Ainsi en entreprenant la mise en place d'une opération de paix, l'Union Africaine n'a pas la certitude de disposer des moyens nécessaires pour son fonctionnement¹².

L'insuffisance des ressources financières pour les opérations de paix entraîne la dépendance de l'UA à l'égard de l'extérieur. Elle constitue un obstacle à la réalisation d'une véritable appropriation africaine, c'est-à-dire d'une situation où les Africains seraient en mesure de contrôler les processus décisionnels. Dans ces conditions, ce sont les capacités de l'Union à se poser en véritable acteur sécuritaire sur le continent qui sont en jeu. C'est ainsi qu'elle n'a pu assurer de manière pérenne sa mission déployée au Soudan en 2004. L'UA ne comptait que sur le soutien des partenaires pour financer la Mission du Darfour (Mission de l'Union africaine au Soudan - MUAS) pendant la transition

¹¹ Cité par Arsène Brice BADO, "L'union africaine et la sécurité collective", *Sécurité mondiale, bulletin n°58*, Sept-oct.2012, 6 p.

¹² El Ghassim WANE, "L'Union africaine à l'épreuve des opérations de soutien à la paix : entre innovations institutionnelles et contraintes opérationnelles", *Guide du maintien à la paix 2011*, 2011, pp 53-74.

envisagée. Elle reconnaissait que le manque de contributions en espèces constituait la principale cause des difficultés financières que rencontrait la MUAS depuis son déploiement. Elle constatait en octobre 2005, seul un quart des besoins en trésorerie avait été mobilisé alors qu'un montant de 4,6 millions de dollars américains était nécessaire pour permettre le maintien de la Mission jusqu'au 31 mars 2006¹³. Ne pouvant plus supporter la charge mensuelle de 25 millions de \$, l'UA a dû transférer cette mission à l'ONU par la mise en place de la MINUAD.

Ce qui vaut pour l'UA vaut également pour les organisations sous-régionales.

Pour ce qui est de la CEDEAO, on observe que le Nigeria avait fourni le gros des troupes au Libéria et en Sierra Léone entre 1990 et 1999 mais face aux difficultés financières qu'il rencontrait dans l'entretien de ses soldats, il avait constamment menacé de se retirer de l'ECOMOG. Il estimait que l'entretien de ses troupes au Libéria lui coûtait 30 000 \$ US de nourritures par jour et que le budget de l'ECOMOG en 1995 lui revenait à 19 millions \$ US alors que celui de la CEDEAO n'était que de 7 millions \$ US¹⁴. Vu cette charge financière, il n'arrivait pas payer à temps ses soldats engagés au sein de l'ECOMOG quand ces derniers étaient obligés de s'illustrer dans le pillage, la corruption et une brutalité féroce envers les populations civiles. Ce qui devait

entacher la crédibilité de la mission assignée à la force ouest africaine.

Dans son article paru dans *Marchés tropicaux et Méditerranéens*, Marc Antoine Pérouse De Montclos tente de donner une explication à ce comportement. Il indique que les soldats nigériens ne percevaient qu'une solde trimestrielle de 150 \$ US alors que les contingents tanzaniens et ougandais gagnaient plus de 500 \$ US. Et comme, ces soldats nigériens n'étaient pas partis au Libéria sur une base de volontariat et, devant le retard que prenait le paiement de leur solde, ceux-ci se payaient donc sur le dos des populations civiles en exploitant de manière illicite les ressources naturelles¹⁵.

Plus tard en Sierra Léone, ne pouvant faire face seul aux dépenses générées par l'ECOMOG, le Nigeria avait nourri l'idée depuis l'arrivée au pouvoir d'Olusegun Obasanjo, de retirer son contingent. Or, ce retrait signifiait la fin de la mission de l'ECOMOG en Sierra Léone, puisque les soldats nigériens constituaient le gros des troupes de la force. C'est pourquoi, lors de consultations avec les Nations unies en date du 12 novembre 1997, le Comité de médiation de la CEDEAO avait souhaité son assistance en vue de soutenir le processus de paix qui devait être déclenché. Il désirait recevoir l'appui des Nations unies dans l'établissement d'un groupe d'assistance technique et militaire en soutien aux opérations de la CEDEAO sur le modèle de la MONUL, une aide matérielle et logistique afin de lui permettre de remplir

¹³ Conseil de Paix et de Sécurité, *Rapport du président de la commission soumis conformément au paragraphe 5 du communiqué PSC/PR/Comm (XLV) du 12 janvier 2006 du CPS sur la situation au Darfour*, PSC/MIN/2 (XLVI), 10 mars 2006.

¹⁴ Marc Antoine PEROUSE DE MONCLOS, "Le Libéria, une économie de guerre profitable ?" in *Marchés tropicaux et méditerranéens* du 28 juillet 1995, pp.1603-1606.

¹⁵Ibidem

sa tâche et une aide à la réinstallation des réfugiés et des combattants démobilisés¹⁶.

Sans une assistance substantielle française, la CEDEAO n'aurait jamais pu déployer elle-même, sa force ouest africaine en Guinée Bissau confrontée à une crise politique et militaire en 1998. La France a dû offrir son aide pour le transport des troupes devant être déployées en Guinée Bissau et a pourvu la force en moyens financiers¹⁷. Malgré l'importance de cette assistance, d'autres problèmes logistiques ont empêché l'efficacité de cette force. Elle a cruellement souffert d'un manque de moyen de communication si bien que lorsque les affrontements reprennent en mai 1999, il a été impossible aux autorités onusiennes d'entrer en contact avec le Haut commandement de l'ECOMOG à Bissau¹⁸.

Par ailleurs, pour le déploiement de l'ECOMIL en Côte d'Ivoire en 2002-2003, la CEDEAO fut confrontée aux mêmes problèmes financiers. Etant donc au bout de ses capacités quant à l'entretien des forces qu'elle avait déployées en Côte d'Ivoire, elle avait demandé une assistance financière internationale, ce qui lui permettrait de continuer sa mission dans le pays. Cette situation avait été également observée lors des interventions en Guinée-Bissau et en Centrafrique.

¹⁶ Jean Marc CHATAIGNER, *L'ONU dans la crise en Sierra Léone, les méandres d'une négociation*, Paris, Cean-Karthala, 2005, 197 p., p.68

¹⁷ S/1999/432, Lettre datée du 16 avril 1999 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général comportant en annexe le Rapport sur la situation en Guinée Bissau établi par le Secrétaire exécutif de la CEDEAO, paragraphe 4

¹⁸ Eric BERMAN et E. Sams KATIE, cité par Jean François RIOUX et Papa Amadou BA in *Les organisations intergouvernementales africaines et la paix et la sécurité en Afrique : options d'appui pour le Canada*, Note de recherche N°11, GRIPCI, décembre 2002, p.133.

A la lumière des faits avancés, on retient que le manque de moyens financiers constaté au niveau des organisations sous-régionales dû aux retards de contributions des pays membres, n'a pas facilité l'activité de la CEDEAO. Selon le rapport annuel du Secrétaire exécutif de la CEDEAO, en septembre 2000, les arriérés s'élevaient à 35 millions de dollars US et étaient dus par 10 des 15 pays membres de l'Organisation¹⁹. En 2012, ces arriérés seraient estimés à plus de 40 millions de dollars, ce qui expliquerait les hésitations de l'organisation sous régionale ouest africaine à s'engager militairement au Mali. N'ayant pas les moyens de se payer une opération aussi coûteuse et encore moins l'armement approprié, la CEDEAO doit faire appel à des institutions internationales pour lui fournir le soutien financier ou logistique escompté. Même si, elle a manifesté depuis le courant 2012, sa volonté de déployer une force d'intervention, notons que prendre des décisions est une chose mais aussi avoir les moyens nécessaires et suffisants pour l'exécution de ces décisions en est une autre.

Ces mêmes problèmes financiers ont signé l'incapacité de l'IGAD à mettre fin aux conflits en Somalie et au Soudan. Ici, elle s'est plutôt limitée à des initiatives diplomatiques lors du déclenchement des hostilités entre l'Ethiopie et l'Erythrée en 1998 étant incapable de déployer des troupes d'interposition pour prévenir l'escalade. Cela est en partie lié à l'insuffisance des moyens financiers que cela implique²⁰.

¹⁹ CEDEAO, Rapport annuel du Secrétaire exécutif, 2000 disponible sur www.ecowas.int.

²⁰ Eric BERMAN et E. Sams KATIE, *Op.cit.*

C'est encore grâce à la France, que la MISAB avait pu se dérouler correctement en Centrafrique pendant la crise de 1996. On se rend à l'évidence avec ces propos du président du Comité international de suivi des accords de Bangui adressés aux Nations Unies, qui appelait de tous ses vœux, la mise en place d'une mission onusienne du fait retrait du soutien français à la Misab :

"... à partir du 15 avril 1998, la composition de la MISAB va changer en raison du retrait de la France, et ses moyens logistiques et financiers vont être en conséquence drastiquement réduits. Si aucune mesure ne visant le déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies n'est prise comme l'a recommandé le Secrétaire général dans son dernier rapport, il est à craindre que la situation politique en République centrafricaine ne soit à nouveau fragilisée..."²¹.

Par ailleurs, sans un soutien conséquent de l'ancienne puissance coloniale, la Force Multinationale en Centrafrique (FOMUC) déployée par la Communauté économique et monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC) entre 2002 et 2008 n'aurait pas pu se dérouler sans difficultés. Cette force a bénéficié aussi du soutien financier de l'Union européenne à hauteur de 29,4 millions d'euros. Lorsqu'elle est remplacée par la MICOPAX, la CEEAC ne peut se passer de l'effort financier de l'UE qui prend en charge plus de 50% du budget de l'opération soit un peu plus de 19 500 000 des 36 478 000 euros²². La France assure

30% du budget de l'opération, lui fournit un appui logistique et administratif, assure l'instruction opérationnelle des contingents africains avant leur déploiement sur le théâtre des opérations. La CEEAC n'intervient qu'à hauteur de 20 % notamment pour la paie des salaires et la prise en charge des coûts de fonctionnement de la composante civile tandis que la Centrafrique s'occupe des frais de location, d'eau et d'électricité du camp de Bangui²³.

La faiblesse des capacités nationales pour le maintien de la paix

Comme le font remarquer Jean François Rioux et Papa Amadou Ba, les capacités des organisations sous-régionales à mener des interventions de paix dépendent fortement des capacités des Etats à satisfaire aux exigences du maintien de la paix. Or dans ce domaine, la plupart des pays africains sont marqués par une certaine faiblesse, ce qui rejaille sur les organisations régionales et sous-régionales. Les difficultés rencontrées par les pays africains dans l'entretien de leurs troupes tout comme dans la constitution d'une vraie armée nationale très efficace, limitent leur capacité de projection. Ce qui les empêche de déployer des forces de maintien de la paix multinationales à grande distance et de trouver les moyens de les soutenir durablement.

Il existe de ce fait un paradoxe entre les priorités de ces pays à garantir leur propre sécurité intérieure, à défendre leurs frontières et leur volonté d'accroître le rôle

²¹ S/1998/97, Lettre adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président de la République gabonaise en date du 4 février 1998.

²² Commission Européenne, *Facilité de soutien à la paix : Rapport annuel 2009*, 2010, p.12-13 cité par Romain ESMENJAUD, "Les opérations de paix africaines en Centrafrique et au Darfour : bilan et leçons", *Les défis stratégiques africains : la gestion de la conflictualité en*

Afrique centrale, Etudes de l'IRSEM n°25, 2013, pp.79-87.

²³ Thomas POULIN, *Historique de l'opération MICOPAX*, 1er février 2012 mise à jour le 30 juillet 2013 par Nina Gutierrez consulté sur <http://www.operationspaix.net/77-historique-micopax.html>

de leurs organisations dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales²⁴. Très mal équipées, souvent minées par la corruption et abonnées aux abus de tout genre et aux trafics illicites, les armées africaines manquent de professionnalisme. Dans ces conditions, elles sont souvent inaptes à participer aux opérations de maintien de la paix telles qu'envisagées par les Nations Unies.

Par ailleurs confrontées à un problème d'effectif, ces armées ont parfois du mal à pourvoir en moyens humains et matériels, les opérations lancées par les organisations régionales. Le général Lepeillet citant un rapport du ministère américain de la Défense, estime que seulement 7 des 46 armées gouvernementales recensées au sud du Sahara seraient capable de déployer un bataillon dans le cadre d'une opération de maintien de la paix, 6 disposeraient des réelles capacités de génie civil, 2 auraient une marine en état de marche et aucune ne serait capable de transporter ses troupes en temps voulu sans un concours externe²⁵.

Ainsi, plusieurs États africains ne disposent pas d'effectifs suffisants et compétents pour mener des opérations imposantes et multidimensionnelles que l'ONU mène depuis le début des années 2000 ou même pour faire une contribution significative de l'ordre d'un bataillon et plus, à une force multinationale. Le manque d'effectifs et d'unités entraînées et équipées reflètent davantage la situation

réelle que les effectifs mentionnés «sur papier». Aussi, les lacunes au niveau du matériel et de la formation sont considérables. Allant dans le même sens que le général Lepeillet, on pourrait dire que peu, sinon aucune armée subsaharienne ne dispose de l'infrastructure de commandement, de contrôle et communication suffisante pour mener des opérations impliquant des effectifs supérieurs à une brigade. Les moyens logistiques permettant d'intervenir sur de grandes distances et de soutenir une opération en temps réel sont aussi insuffisants.

Le manque d'équipement suffisant des forces dans les opérations d'urgence de soutien de la paix relève tout d'abord de l'inorganisation des pays participants dans les domaines d'action militaire commune. Même lorsque les unités disposent du matériel suffisant, il faut mettre sur pied des États-majors multinationaux qui nécessitent des moyens, notamment de commandement qui ne sont pas toujours disponibles. Dans ces conditions, on ne peut guère prédire le succès d'opérations de paix menées par des sous-officiers et des soldats qui sont parfois mal payés ou ravitaillés. Ils sont obligés de se livrer au pillage pour survivre en mission. Au-delà de ces aspects, il y a les barrières des langues et de cultures qui jouent cruellement dans le succès des opérations. Les questions d'expertise et de formation restent aussi essentielles.

L'africanisation du maintien de la paix ne sera une réalité que si l'Union africaine et les CER disposent de troupes disciplinées afin que ces dernières ne constituent pas elles-mêmes une source d'insécurité pour les populations de la zone

²⁴ Jean François RIOUX et Papa Amadou BA, *Les organisations intergouvernementales africaines et la paix et la sécurité en Afrique : options d'appui pour le Canada*, Note de recherche N°11, GRIPCI, décembre 2002.

²⁵ Général Pierre LEPEILLET, *L'assistance aux pays africains engagés dans le maintien de la paix*, www.fname.info/aisp/fr/documents/rassemblement/Lepeillet.doc

de déploiement. Ainsi, comme le note Michel Liégeois, les soldats doivent être formés et entraînés aux tactiques spécifiques des opérations de paix et les contingents dotés de l'équipement adéquat en fonction de la topographie de la région de déploiement. Il s'agit de donner une certaine autonomie aux contingents déployés pour combler leur déficit logistique car cela a handicapé les opérations au Burundi, au Darfour et en Somalie. Il ajoute que si la montée en puissance de la MINUAD a été si lente – 68% de sa capacité en septembre 2009, soit près de deux ans après le début de son déploiement – c'est en raison de la nécessité d'équiper aux normes de l'ONU des unités africaines qui, sans cela, auraient pu être déployées beaucoup plus rapidement²⁶.

Pour ce qui est de la CEDEAO, le retrait tardif des troupes sénégalaises et guinéennes de la Guinée Bissau était dû au redéploiement tardif des forces de l'ECOMOG. Jusqu'en février 1999, aucun soldat de la force ouest africaine n'avait rejoint les troupes togolaises arrivées en décembre 1998²⁷. A cette date on comptait quelques 600 soldats venant du Bénin, de la Gambie, du Niger et du Togo. Ce chiffre qui était porté plus tard à 712, était largement en deçà des prévisions.

En novembre 1998, le commandant de la force avait recommandé un déploiement

en trois phases, dont 100 soldats à la première, 2000 à la seconde et 5000 soldats pour la période électorale de 1999. C'est sur la base de ces estimations, que le Secrétaire général de la CEDEAO avait demandé les contributions des pays membres. Le Togo et le Niger avaient accepté chacun d'envoyer 500 soldats, le Bénin, 300 et la Gambie, 150. Lorsqu'il a négocié l'accord sur la définition, la composition et le statut de la force avec les autorités bissau guinéennes, les exigences ont été adaptées aux contributions des pays membres. Ainsi, à la première phase de déploiement, il était donc prévu 112 soldats togolais, une force de 600 soldats pour remplacer les forces étrangères à la deuxième phase et enfin 1450 soldats pour la période électorale²⁸.

Avec de tels effectifs en dessous des prévisions, la force ouest africaine en Guinée Bissau, était très modeste pour le mandat qu'elle devait remplir. Ainsi, la petite taille de l'opération devait compromettre sa capacité à atteindre ses objectifs comme l'a noté le secrétaire exécutif de la CEDEAO dans son rapport sur la situation en Guinée Bissau. C'est pourquoi, les soldats n'ont pu rien faire quand la junte a renversé le président Vieira, le 7 mai 1999²⁹. Cela fut un cinglant revers pour la CEDEAO. Le 10 mai, le Bénin annonçait le retrait de son contingent quand le 25, les ministres des affaires étrangères de la CEDEAO décidaient du retrait de l'ECOMOG en

²⁶ Michel LIEGEOIS, "Les capacités africaines de maintien de la paix : entre volontarisme et dépendance", *Bulletin du maintien de la paix* n° 97, Janvier 2010, 4 p.

²⁷ Interview réalisée avec Abou Yacoubou, ministre togolais des affaires étrangères, 16 mars 1999 à Lomé cité par Jean François RIOUX et Papa Amadou BA, *Les organisations intergouvernementales africaines et la paix et la sécurité en Afrique : options d'appui pour le Canada*, Note de recherche N°11, GRIPCI, décembre 2002.

²⁸ S/1999/445, Lettre datée du 19 avril 1999 adressée au Président du Conseil de sécurité des Nations unies par le Représentant permanent du Togo auprès de l'ONU, 20 avril 1999.

²⁹ Eric BERMAN et E. Sams KATIE, *Op.cit.*, pp.311-312

prenant pour prétexte des problèmes d'ordre financiers³⁰.

On peut avancer que le réservoir humain existe mais les difficultés résident dans la capacité de projection et dans l'adaptation à des conditions de combat inhabituelle (désert malien par exemple). Il en est ainsi du manque d'unité de direction et de commandement, dû au fait que les pays contributeurs de troupes continuent d'exercer un contrôle national fort sur leurs forces érodant ainsi l'autorité du commandant de la Force, des variations importantes dans les niveaux de capacité et d'entraînement des contingents, de l'absence d'un dispositif logistique commun entraînant un manque de cohérence et de prévisibilité à ce niveau, et de l'incapacité d'assurer une transition satisfaisante du maintien à la consolidation de la paix.

Pour ce qui est de ce dernier point à savoir les difficultés dans la mise en œuvre du volet consolidation de la paix, on peut citer le transfert de responsabilité de la FOMUC à la MICOPAX pour étayer notre propos.

En effet, comme son nom l'indique, la Mission de consolidation de la paix en Centrafrique était conçue comme une mission multidimensionnelle avec pour mandat de favoriser la paix, la stabilité mais aussi de soutenir le processus politique et d'aider au respect des droits de l'homme ainsi qu'assister à l'organisation des élections ou encore coordonner l'aide humanitaire³¹. Mais sur le terrain, la

MICOPAX n'a pu exécuter les différentes tâches incluses dans son mandat car, la composante civile de la mission n'a jamais vu le jour. Le rôle de la mission est sensiblement resté identique à celui de la FOMUC. Elle s'est contentée de remplir des fonctions essentiellement militaires en essayant de combler le vide sécuritaire laissé par les Forces armées centrafricaines dans la capitale et des certaines villes de l'intérieur. Comme l'observe Romain Esmejaud, la consolidation de la paix post-conflit représente par manque de moyens, d'expérience mais aussi de volonté politique, un domaine où les organisations régionales peinent à s'impliquer³².

Outre les difficultés à mobiliser en interne et sur les théâtres extérieurs, la logistique est l'obstacle majeur au déploiement au Mali en 2013. L'armée nigériane, une des plus opérationnelles de la région, préoccupée par la lutte contre quelques 50 000 membres de BokoHaram dans le nord du pays, ne dispose que de trois avions de transport en état de marche. Ainsi, l'intervention militaire française contre les forces djihadistes au Mali depuis le 11 janvier 2013 relance de plus belle le débat sur les capacités réelles des forces africaines à se projeter sur les théâtres d'opérations.

Pour enrayer cette situation, la communauté internationale avait tenté depuis le milieu des années 90, de fournir les réponses nécessaires au relèvement du niveau des armées africaines afin qu'elles

³⁰ S/1999/613, Lettre datée du 26 mai 1999, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Togo auprès de l'ONU comportant en annexe le Communiqué final de la réunion des ministres des affaires étrangères tenue à Lomé les 24 et 25 mai 1999, paragraphe 20.

³¹ Informations fournies par le Réseau Francophone de recherche sur les opérations de l'ONU consultées sur

<http://www.operationspaix.net/77-historique-micopax.html>

³² Romain ESMENJAUD, "L'africanisation des opérations de paix de Kwamé N'Krumah à la Force africaine en attente : une conception évolutive de la sécurité", *Guide du maintien de la paix 2011*, 2011, pp.33-50.

soient aptes au maintien de la paix. Pour ce faire, des projets de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix, concoctés par les pays occidentaux ont été mis en place. Mais les intentions qui sous-tendent la mise en place de ces projets font qu'ils ont du mal à atteindre leurs objectifs.

En effet, les Français lancent à partir de 1998, le programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP) ultérieurement repris dans le cadre de l'Union européenne (UE) sous la dénomination EURO CAMP. A l'origine, ce programme organisait tous les deux ans des cycles majeurs d'entraînement à l'intention de certaines armées africaines. Les USA en font autant par la mise en place de l'African Crisis Response Initiative (ACRI), un ambitieux programme de formation, d'entraînement et d'équipement des troupes de pays africains sélectionnés. Entre 1997 et 2002, le programme ACRI a coûté environ 20 millions de \$ par an et a permis de former près de 9000 soldats aux tactiques et procédures des opérations de paix. Au terme de cinq années de fonctionnement, le programme a été remplacé par l'African Contingency Operations Training Assistance (ACOTA) qui reprend les lignes directrices d'ACRI en y ajoutant les aspects logistiques ou la formation aux opérations robustes. Le nombre de pays bénéficiaires a été graduellement accru, de même que le budget qui atteint à présent quelques 50 millions de dollars par an³³.

D'une manière générale, les projets de renforcement des capacités montrent la

ferme volonté des puissances occidentales de fournir aux pays africains et à leurs forces de défense, les capacités requises en matière de maintien de la paix. Ces programmes tournent autour de la formation, de l'entraînement et l'équipement de militaires africains au sein des armées nationales. Il s'agit de leur permettre de prendre une part active aux opérations de maintien de la paix réalisées sur le continent africain par les Nations unies ou les organisations régionales.

Les Etats-Unis ont prévu de dispenser une formation au maintien de la paix sur une base bilatérale et de livrer à certaines armées présélectionnées, du matériel non militaire. La France, quant à elle, tente d'organiser des manœuvres sous-régionales. Pour ce faire, elle offre des cours au maintien de la paix aux armées africaines et a prépositionné du matériel militaire lourd, en des lieux déterminés notamment au Sénégal. Au départ, elle avait dirigé ses premiers programmes de formation à l'intention des pays francophones de l'Afrique de l'ouest. Cependant, elle s'est engagée après la première session de formation de RECAMP, à l'étendre à l'ensemble des pays africains en essayant d'abandonner peu à peu l'idée d'un pré carré traditionnel. Cette orientation de sa politique africaine semble s'accompagner d'un allègement de son dispositif militaire³⁴.

Si les besoins des Africains dans le maintien de la paix sont connus à savoir le manque de matériel militaire adéquat, il ne tient pas une place importante dans les programmes présentés par les

³³ Michel LIEGEOIS, "Les capacités africaines de maintien de la paix : entre volontarisme et dépendance", *Bulletin du maintien de la paix* n° 97, Janvier 2010, 4 p.

³⁴ Eric BERMAN et E. Sams KATIE, "Le maintien de la paix en Afrique" in *Maintien de la paix : évolution ou extinction ?*, UNIDIR, Forum du désarmement n°3, 2000, consulté sur www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art130.pdf

Occidentaux. Dans ces conditions, les buts visés par leurs concepteurs ne peuvent être atteints dans la mesure leur engagement n'est pas loin de la sauvegarde de leurs intérêts en Afrique dans un contexte international si changeant.

Le renforcement des capacités africaines reste alors problématique en raison des intérêts des concepteurs des différents projets. Ces initiatives sont avant tout le reflet des considérations de politique extérieure alors que les besoins des pays africains dans le maintien de la paix sont bien connus. Dans ces conditions, les objectifs visés aussi nobles soient-ils, ne peuvent être efficacement atteints.

Ainsi, les programmes américains ont évolué dans le temps et dans l'espace, mais on peut constater qu'ils sont essentiellement destinés à des pays qui semblent satisfaire aux critères de démocratie, de respect des droits de l'homme, avec un engagement formel aux côtés des Etats-Unis pour la lutte contre le terrorisme. A titre d'exemple, le plan de lutte contre le terrorisme en Afrique orientale a bénéficié de 100 millions de dollars en 2003, contre 10 millions pour le nouveau programme ACOTA qui est de moindre envergure que sa défunte soeur ACRI, arrivée à terme en 2006. A l'analyse, il s'avère que les programmes privilégient la formation et l'entraînement, domaine essentiel mais pas suffisamment exhaustif pour conférer aux contingents une bonne aptitude opérationnelle. Il importe que les contingents soient entraînés sur les équipements et ensuite projetés sur les théâtres, dans toute la mesure du possible, avec ces mêmes matériels.

Toutes ces initiatives sont cependant à considérer avec réserve. Les pays occidentaux ayant des intérêts particuliers sur le continent africain s'associent avec des Etats africains bien précis, pour mettre sur pied diverses formes de coopération militaire. Cette diversité engendre une certaine confusion.

En principe la mise en place de *l'architecture africaine de paix et de sécurité* devait aider à trouver des réponses aux problèmes des armées africaines dans le maintien de la paix mais force est de constater que la Force Africaine Prépositionnée qui constitue le pilier militaire de cette architecture n'est pas encore opérationnelle. Les brigades régionales qui doivent constituer cette force en attente ont du mal à se mettre en place et la crise malienne nous a permis de le constater. Ainsi la CEDEAO qui dit-on, serait très avancée dans la constitution de sa force en attente, a eu du mal à s'engager militairement dans la crise malienne en 2013.

Une volonté et une cohésion parfois insuffisantes mais aussi une tentation à instrumentaliser les opérations de maintien de la paix.

A travers leurs organisations de s'engager dans le maintien de la paix, la volonté des Africains ne fait point de doute. Mais pour que leurs initiatives dans ce domaine aboutissent, il leur faut un minimum de consensus. Or, cela est souvent difficilement réalisable à la lumière des faits ci-dessous, exposés.

En ce qui concerne l'intervention de l'OUA dans la crise burundaise, en dehors du manque de volonté politique qu'on

observe chez tous les protagonistes de la scène conflictuelle africaine, nous avons pu constater un manque de coordination entre la politique africaine et occidentale et, aussi un manque de lisibilité politique de la part de l'OUA.

Dans sa tentative de résolution de ce conflit, l'OUA avait nommé un médiateur en la personne de Julius Nyerere qui était soutenu dans sa tâche par les pays de la sous région. Cependant à l'analyse de certains faits, on peut affirmer que celui-ci n'a pas eu le soutien des pays occidentaux.

Au moment où il s'activait à organiser des négociations interburundaises avec la participation de tous les acteurs, d'autres négociations étaient menées à Rome³⁵ entre le gouvernement burundais et le CNDD-FDD. Ces négociations ont eu lieu sous l'égide de la communauté Sant'Egidio qui avait été à l'origine du processus de paix mozambicain. L'initiative de cette communauté avait été soutenue fortement par les pays occidentaux comme la France, les Etats-Unis et la Belgique laissant de côté, la solution africaine incarnée par la médiation Nyerere.

Pourtant une concertation avait été convoquée par le Secrétaire général de l'ONU avec l'ensemble de tous les partenaires³⁶ au dialogue dans la crise burundaise. Elle s'était tenue le 29 février 1996 et avait pour but d'harmoniser les positions des différentes organisations dans la recherche de paix au Burundi. A l'issue de cette réunion, tous s'étaient engagés à soutenir les efforts du médiateur. Dès lors,

³⁵ Les négociations de Rome ont eu lieu entre septembre 1996 et mai 1997. Elles visaient à obtenir un cessez-le-feu entre le gouvernement burundais et le CNDD-FDD

³⁶ Les différents partenaires au dialogue interburundais sont les Nations Unies et l'Union européenne.

on pourrait s'interroger sur le bien-fondé de l'initiative de cette communauté religieuse, puisqu'elle ne réussira pas à obtenir un cessez-le-feu³⁷.

L'un des éléments à considérer dans la gestion de cette crise est le choix du médiateur et le lieu des pourparlers interburundais.

Le premier médiateur de la crise burundaise fut l'ancien président tanzanien Julius Nyerere. Son choix a été dicté par la confiance de la communauté internationale en sa longue carrière politique, en sa profonde connaissance des réalités socio-politiques, économiques et culturelles burundaises et par la sagesse qu'on lui reconnaissait³⁸. Le choix de la Tanzanie comme lieu des discussions, répondait à des soucis économiques et sécuritaires pour les acteurs en exil ou menacés dans leur pays³⁹.

Mais l'OUA a occulté le fait que le Burundi et la Tanzanie ont souvent entretenu des relations tumultueuses⁴⁰. Car

³⁷ Face à la crise en Guinée Bissau, on a aussi constaté ce chevauchement d'initiatives parallèles entre la diplomatie ouest africaine et celle menée par la Communauté des Etats de Langue Portugaise.

³⁸ Cyril MUSILA, *Art. cit.*

³⁹ *Ibidem*

⁴⁰ On note plus tard c'est-à-dire en 1997, que plusieurs incidents ont éclaté à la frontière mettant directement ou indirectement aux prises, les armées des deux pays. Cela s'explique par le fait que la Tanzanie servait de base arrière aux mouvements rebelles hutus. Dès lors le Burundi reprochait à la Tanzanie sa politique d'intransigeance concernant les sanctions et sa tolérance envers les bandes armées hutues. C'est d'ailleurs, ce qui a expliqué le refus du Président BUYOYA de participer aux négociations d'Arusha d'août 1997. Face à cette situation, le médiateur a voulu se retirer de la médiation en septembre 1997 mais il a été persuadé de continuer, par les leaders de la sous région lors du sommet de Dar-es-Salam. (Informations fournies par John FARMER et Chris TALBOT, "Escalade de la guerre civile au Burundi" in www.wswws.org/français/news2001/burundi.html ; République du BURUNDI, *Déclaration du*

la Tanzanie a servi de terre d'asile aux réfugiés ayant fui les massacres de 1972. Et c'est parmi ces réfugiés que les premiers mouvements armés contre le Burundi ont été constitués. Ils lançaient leurs attaques contre le sud du Burundi, région dans laquelle sont établis les Tutsis Hima. Par ailleurs, ce médiateur a été souvent juge et partie prenante dans la crise burundaise. Il n'a jamais caché son hostilité à l'égard du Major Buyoya tout comme le président ougandais Yoweri Museveni qui lui reprochait d'être trop francophile⁴¹.

A partir du cas burundais, on comprend que la proposition d'une solution africaine est restée problématique jusqu'à la conclusion du processus d'Arusha de 2000. La mission de maintien de la paix de la CEDEAO à travers l'ECOMOG le fut plus encore à la lumière des conflits libérien, sierra léonais et bissau guinéen.

En effet, la position dominante du Nigeria dans les opérations de maintien de la CEDEAO a souvent été l'objet de contestation de la part de ses pairs ouest africains qui craignaient une volonté hégémonique sous régionale.

Inquiète de l'aggravation d'un conflit qui *"met en péril la sécurité et la stabilité régionales ainsi que la paix et la concorde"*⁴², la CEDEAO avait pris l'initiative d'apporter une solution au conflit libérien. Son Comité permanent de médiation⁴³, constatant la persistance des

affrontements malgré les différentes consultations, prit en août 1990, la décision immédiate de créer et d'envoyer l'ECOMOG au Libéria. On ne peut cesser de rappeler que la plupart des pays francophones ont toujours décrié la solution militaire telle qu'envisagée au Libéria par le Nigeria. Telle fut encore leur attitude face au conflit sierra léonais car ils privilégiaient une approche plus négociée. Il a fallu que le Nigeria bataille fort pour convaincre la Guinée, frontalière de la Sierra Léone à le soutenir dans son aventure dans ce pays.

En effet, le Nigeria était intervenu en mars 1997 pour sauver le régime Kabbah en vertu d'un accord de défense liant les deux Etats et selon lequel, il devait entraîner l'armée sierra léonaise et la garde présidentielle. Or l'accord sur lequel il se basait, n'autorisait pas explicitement la présence de soldats étrangers en Sierra Léone. On estimait à 900, le nombre de soldats nigériens à Freetown avant le coup d'état de 1997. Plus tard, la Guinée et le Ghana furent appelés à la rescousse en vue de rendre la force d'intervention plus multinationale, car le Nigeria avait décidé de faire de cette force d'intervention, une force de la CEDEAO. Il était réconforté dans cette position car à cette époque, l'organisation n'avait pas défini de manière claire, sa structure de sécurité régionale.

Aucun mécanisme n'avait été institutionnalisé lors du conflit libérien et donc face à ce qui passait en Sierra Léone, il a tout simplement poursuivi une approche ad hoc. C'est plus tard que son intervention fut approuvée par la CEDEAO à la conférence des ministres des affaires étrangères en date du 26 juin

gouvernement, 28 août 1997 et de Déclaration du sommet régional d'Arusha, septembre 1997.

⁴¹ Jean Marc BALENCIE et Arnaud De La GRANGE, 1999, *Mondes rebelles : guerres civiles et violences politiques*, Paris, Edition Michalon, 1561 p., p.395

⁴² A/Dec.9/5/90, Décision du Sommet des chefs d'états et gouvernements de la CEDEAO, Banjul, 30 mai 1990

⁴³ Ce comité avait été mis en place lors du sommet de Banjul de mai 1990 et était composé du Ghana, du Mali, du Togo et du Nigeria et de la Gambie qui assurait la présidence en exercice de la CEDEAO.

1997 à Conakry. Mais à cette réunion, même s'ils ont indiqué l'usage de la force comme le moyen approprié pour rétablir Kabbah, ils n'ont pas établi une force de la CEDEAO sur le modèle ECOMOG au Libéria. C'est au lendemain de la réunion des Chefs d'Etat major et des ministres des affaires étrangères en août 1997 que cette force fut autorisée sous le nom ECOMOG II. Ainsi le 29, l'ECOMOG était officiellement étendu à la Sierra Léone⁴⁴.

La crise en Guinée Bissau a achevé de mettre à jour le manque de consensus entre les membres de la CEDEAO quant à une intervention de l'ECOMOG. Comme le note Dominique Bangoura, ils n'ont pas été unanimes quant à la nature de la force à envoyer car ils ont eu du mal à choisir entre une force d'interposition et une force d'intervention tandis que certains n'en voulaient pas du tout⁴⁵. Dans ces conditions, on comprend les difficultés de la CEDEAO à trouver des soldats pour sa mission en Guinée Bissau comme souligné plus haut.

⁴⁴ Eric BERMAN et Sams E. KATIE, *Op.cit.*, pp.112-113

⁴⁵ Au cours de la réunion des ministres des affaires étrangères qui s'est tenue à Abidjan, début juillet 1998, trois tendances se dégagèrent : la première tenue par la Guinée et le Sénégal, appelait à une intervention militaire pour soutenir le régime démocratiquement élu de Nino Vieira. La seconde soutenue par la Gambie et la Côte d'Ivoire souhaitait privilégier une solution politique en proposant une force d'interposition qui serait chargée de faire respecter un cessez-le-feu. La troisième tendance s'opposait à toute intervention militaire de la CEDEAO. Soutenue par le Burkina Faso et le Nigeria, ils s'appuyaient sur les dépenses supplémentaires que cette opération engendrerait. Ils avançaient aussi une raison juridique dans la mesure où il s'agissait d'une mutinerie et non pas une agression extérieure encore moins un coup d'état qui, dans le cas de la Sierra Léone avait chassé Kabbah du pouvoir (Le président Vieira n'avait pas encore perdu le pouvoir). Par ailleurs, les lourdes pertes subies par le Sénégal face aux mutins, n'encourageaient pas ces deux pays à militer pour une intervention militaire de la CEDEAO. (Voir Dominique Bangoura, 2002, "Les forces africaines de paix" in *Géopolitique Africaine* n° 7-8, p101-118 disponible sur <http://www.african-geopolitics.org>)

Les divisions et le manque de cohésions constatées au niveau de la CEDEAO sont également observables au niveau de d'autres organisations sous-régionales africaines. Ce qui limite leurs initiatives pour le maintien de la paix régional et africain. Les divisions entre les pays de la "Corne de l'Afrique" réduisent les capacités de l'IGAD dans ce domaine malgré son implication dans la quête de solutions pacifiques dans les conflits qui minent la région. Il est en de même avec la CEEAC en Afrique centrale dont les responsabilités en matière de maintien de la paix chevauchent avec les objectifs de la CEMAC dans le même domaine. Or, tous les membres de la CEMAC sont déjà membres de la CEEAC. Ce qui pose au niveau de la sous région, le problème de la coordination, le poids des contributions et la difficulté de faire une évaluation pertinente des coûts et avantages du processus d'intégration, mais surtout conduit à une juxtaposition d'approches isolées avec des risques de duplication des programmes⁴⁶.

La SADC n'est pas à l'abri des menaces de division malgré son potentiel fort prometteur dans le maintien de la paix. Les crises en RDC et au Lesotho en août et septembre 1998 ont mis au grand jour, le manque de cohésion entre les pays de l'Afrique australe. Le Zimbabwe, la Namibie et l'Angola sont intervenus pour diverses raisons en RDC pour apporter une assistance militaire à un pays membre de la SADC victime d'agression extérieure. Mais cette intervention n'a pas été autorisée par la Communauté en raison d'une opposition sud africaine. C'est la

⁴⁶ Informations fournies par le Réseau Francophone de recherche sur les opérations de l'ONU (<http://operationspaix.net/+Organisations>)

même chose qui semble se passer avec l'intervention militaire de l'Afrique du sud et du Botswana au Lesotho à travers "l'Opération Boleas" qui n'a reçu aucune autorisation expresse de la SADC. De tels faits ont contribué à renforcer les divisions entre les pays de la région.

Enfin, la crainte de voir les organisations régionales africaines contester la primauté de l'ONU dans le maintien de la paix et de se soustraire de son contrôle, surtout pour l'imposition des sanctions contre certains Etats en conflit, est à relever.

En effet, lors de la crise burundaise, les Etats de la région avaient décidé d'imposer un embargo contre le nouveau régime installé au pouvoir après le coup d'Etat d'octobre 1996. Mais l'opportunité de l'embargo qui ne concernait pas les armes, était plus que problématique⁴⁷. Selon les Etats de la région, il avait pour but de restaurer la paix et la démocratie au Burundi. Or l'ensemble de ces pays, à l'exception probable de la Tanzanie, ne sont pas des exemples de démocratie. L'OUA n'a pas considéré ce fait et elle a soutenu « presque'aveuglement » la position de ces Etats. C'est pourquoi, les pays occidentaux avaient refusé d'appliquer ces sanctions économiques et le représentant de l'ONU au Burundi déclarait qu'elles étaient illégales sur la base de l'argumentation suivante :

"Aucun Etat n'est légalement habilité à bloquer ou détourner les cargaisons et marchandises en provenance ou à destination d'Etats tiers. En application de cette règle de droit international, sans être obligés de commercer ou de communiquer avec lui, les Etats voisins du Burundi, ne sont nullement autorisés à confisquer ou à

intercepter ses marchandises commandées ou destinées à d'autres pays, au risque de commettre l'ingérence dans ses affaires..."⁴⁸

En Sierra Léone, sous l'impulsion du Nigeria, la CEDEAO avait décidé d'imposer des sanctions contre la junte qui avait renversé le régime Kabbah surtout après l'échec des négociations. L'application de ces sanctions avait soulevé un vif débat au sein de l'ONU qui estimait que la CEDEAO foulait au pied les recommandations de la Charte selon les termes de l'article 53 du Chapitre VIII⁴⁹. Plus tard en 2012, la CEDEAO a d'abord menacé la junte malienne de sanctions pécuniaires en gelant leurs avoirs et en leurs interdisant de déplacement dans les autres pays si elle ne rendait pas le pouvoir aux civils, mais en vain.

L'une des principales faiblesses de la CEDEAO dans la gestion de la crise malienne est l'incapacité des Etats à avoir une position commune car certains pays membres veulent une chose alors que d'autres défendent le contraire. Elle semble ne pas avoir d'autorité sur les pays membres surtout en ce qui concerne l'envoi des hommes sur le terrain et ne peut en aucun cas le leur imposer s'ils ne veulent pas le faire. Certains pays sont libres pour une raison ou une autre

⁴⁸ S/PV.3695, Document du Conseil de sécurité sur la situation au Burundi, 28 août 1996, paragraphe 4 et 5

⁴⁹ Il faut préciser que l'article 24 de la Charte des Nations Unies prévoit que le maintien de la paix et de la sécurité internationales relèvent de la responsabilité première du Conseil de sécurité. Cependant celui-ci peut déléguer cette tâche à des organismes régionaux au terme de l'article 53 du chapitre VIII. Or l'utilisation d'actions coercitives par ces organismes comme les sanctions doit préalablement obtenir son autorisation. Ce qui n'a pas été fait par la CEDEAO, qui sous l'impulsion du Nigeria, décidait de manière unilatérale sans aucune consultation avec l'ONU, d'imposer des sanctions au régime militaire sierra léonais, fut-il illégal.

⁴⁷ Il s'agissait d'un embargo commercial.

d'envoyer ou non leur troupes dans un pays secoué par une crise. Ainsi des pays comme le Benin, le Togo, le Nigeria étaient prêts à envoyer chacun 600 hommes, d'autres comme le Niger disaient ne pouvoir envoyer que 100 hommes de même que le Sénégal qui après avoir reçu des menaces et une tentative d'intimidation de la part des islamistes a d'abord refusé d'en envoyer à son important engagement en Côte d'Ivoire et en Guinée Bissau. Quant à la Côte d'Ivoire et au Libéria, ils disaient ne pas être en mesure d'en envoyer tandis que le Ghana semblait ne pas avoir l'intention de s'y engager⁵⁰.

Par ailleurs, l'autre facteur qui semble défavorable à la CEDEAO face à cette crise malienne est le fait que la plupart des personnes qui se trouvent à la tête de ces Etats ont des préoccupations intérieures. Le président en exercice de la CEDEAO et la présidente du Libéria ont leurs pays qui sortent de crise et sont en phase de consolidation de la paix. Le président nigérian est plutôt préoccupé par la lutte contre les islamistes de Boko Haram ; de même le Guinéen Alpha Condé est confronté à une crise politique alors que les sénégalais et ghanéens ont leurs troupes qui sont déjà engagées sur d'autres théâtres d'opérations.

Sur les théâtres d'opérations on note également le manque de cohésion entre les différents contingents déployés.

Comme le note Romain Esmenjaud, au Darfour, les différentes unités nationales privilégiaient une approche contradictoire

⁵⁰ Latyr TINE, "La crise au Mali: Les limites et faiblesses de la CEDEAO" consulté sur <http://fr.allafrica.com/stories/201210210329.html>

à propos du rôle de la MUAS en matière de protection des civils. Contrairement au Rwanda, le Nigeria estimait que ses troupes n'étaient pas autorisées à utiliser la force pour défendre les populations. En RCA, les soldats tchadiens disposent d'une grande liberté d'action, ont leur propre système de communication de sorte que, avant d'être mis en œuvre, tous les ordres du commandement de la force doivent d'abord être validés par N'Djaména⁵¹.

La conséquence de tels agissements est l'inefficacité de l'opération et la tentation à l'instrumentaliser pour servir des fins autre que le maintien de la paix. L'engagement tchadien en RCA dans le cadre de la FOMUC et plus tard de la MICOPAX répond à un enjeu de politique interne. La survie du régime de N'Djaména dépend de la stabilité en Centrafrique, où les mouvements de rébellion tchadiens ont pour habitude de s'installer. La participation rwandaise dans le cadre de la MINUAD au Darfour permet au régime de Paul Kagamé de renforcer son « autorité morale » et son « rôle de sauveur », tant sur la scène nationale que régionale, Kigali faisant au passage oublier le rôle trouble joué par ses troupes à l'est de la RDC⁵². Ce rôle a été dénoncé par l'ONU dans un rapport en 2010 qui l'accusait pour crimes de guerre en RDC ; cela avait entraîné la montée des tensions entre l'organisation internationale et Kigali qui menaçait de retirer ses troupes de toutes les opérations de paix.

* * *

⁵¹ Romain ESMENJAUD, "Les opérations de paix africaines en Centrafrique et au Darfour : bilan et leçons", *Les défis stratégiques africains : la gestion de la conflictualité en Afrique centrale, Etudes de l'IRSEM* n°25, 2013, pp.79-87.

⁵² Ibidem

Après plus de trois décennies de pratique, la régionalisation du maintien de la paix en Afrique reste tributaire de l'extérieur en raison de nombreuses contraintes qui gagneraient à être levées. Cela s'avère nécessaire pour éviter que l'enthousiasme de l'UA pour les opérations de soutien à la paix ne s'émousse. Avec la mise en place de l'APSA, l'organisation continentale a fait beaucoup de progrès dans sa volonté de prendre à bras-le-corps les problèmes relatifs à la paix, à la sécurité et à la stabilité sur le continent. Toutefois, l'AU ne semble pas avoir les moyens de ses ambitions, et cela, pour les raisons avancées plus haut.

Sa situation n'est guère différente de celle des CER et c'est ensemble qu'ils doivent faire face aux mêmes défis dans le but de s'approprier le maintien de la paix. Ainsi, l'africanisation du maintien ne peut être une réalité si seulement les problèmes qui sont susmentionnés venaient à être réglés de manière pérenne. Il est vrai que l'UA et les CER doivent disposer de troupes disciplinées, formées et entraînées aux tactiques spécifiques des opérations de paix. Mais elles doivent être dotées de l'équipement nécessaire pour remplir leurs différentes tâches. Le renforcement des capacités a été souvent brandi comme la panacée mais les intentions qui soutiennent ces programmes tout comme leur foisonnement depuis quelques années, les éloignent de leurs buts. Cependant, le premier des défis à relever prioritairement demeure la question centrale du financement car la dépendance de l'UA et des organisations sous régionales africaines à l'égard de l'extérieur génère des problèmes considérables et rendent inopérantes ses missions de paix.

* * *

Indications bibliographiques

Sources

A/50/571, Rapport sur le partage des responsabilités en matière de maintien de la paix entre l'organisation des Nations Unies et les organisations régionales, consulté sur : www.unjui.org/data/reports/1995/fr95_04.pdf.

A/Dec.9/5/90, Décision du Sommet des chefs d'états et gouvernements de la CEDEAO, Banjul, 30 mai 1990

AHG/Decl.3 (XXIX), Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement sur la création au sein de l'OUA d'un Mécanisme pour *La prévention, la gestion et le règlement des conflits*, 28-30 juin 1993.

CEDEAO, Rapport annuel du Secrétaire exécutif, 2000 disponible sur www.ecowas.int.

CM/2244(LXXVI), Rapport du Secrétaire général sur la situation financière de l'OUA, mai 2002.

Commission Européenne, *Facilité de soutien à la paix : Rapport annuel 2009*, 2010, p.12-13.

Conseil de Paix et de Sécurité, *Rapport du président de la commission soumis conformément au paragraphe 5 du communiqué PSC/PR/Comm (XLV) du 12 janvier 2006 du CPS sur la situation au Darfour*, PSC/MIN/2 (XLVI), 10 mars 2006.

République du BURUNDI, *Déclaration du gouvernement*, 28 août 1997

République du BURUNDI, *Déclaration du sommet régional d'Arusha*, septembre 1997.

S/1999/432, Lettre datée du 16 avril 1999 adressée au Président du Conseil de

sécurité par le Secrétaire général comportant en annexe le Rapport sur la situation en Guinée Bissau établi par le Secrétaire exécutif de la CEDEAO, paragraphe 4

S/1998/97, Lettre adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président de la République gabonaise en date du 4 février 1998.

S/1999/445, Lettre datée du 19 avril 1999 adressée au Président du Conseil de sécurité des Nations unies par le Représentant permanent du Togo auprès de l'ONU, 20 avril 1999.

S/1999/613, Lettre datée du 26 mai 1999, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Togo auprès de l'ONU comportant en annexe le Communiqué final de la réunion des ministres des affaires étrangères tenue à Lomé les 24 et 25 mai 1999, paragraphe 20.

S/PV.3695, *Document du Conseil de sécurité sur la situation au Burundi*, 28 août 1996, paragraphe 4 et 5

BIBLIOGRAPHIE

BADO Arsène Brice, " L'union africaine et la sécurité collective", *Sécurité mondiale, bulletin* n°58, Sept-oct.2012, 6 p.

BALENCIE Jean Marc et De La GRANGE Arnaud, 1999, *Mondes rebelles : guerres civiles et violences politiques*, Paris, Edition Michalon, 1561 p.

BANGOURA Dominique, 2002, "Les forces africaines de paix" in *Géopolitique Africaine* n° 7-8, p101-118 disponible sur <http://www.african-geopolitics.org>.

BERMAN Eric et KATIE E. Sams, "Le maintien de la paix en Afrique" in *Maintien de la paix : évolution ou*

extinction ?, UNIDIR, Forum du désarmement n°3, 2000, consulté sur www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art130.pdf

BERMAN Eric et E.SAMS Katie, 2000, *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*, Genève, United Nations publication, 540 p

CHATAIGNER Jean Marc, *L'ONU dans la crise en Sierra Léone, les méandres d'une négociation*, Paris, Cean-Karthala, 2005,197 p., p.68

COULON Jocelyn et LIEGEOIS Michel (2010) *Qu'est-il advenu du maintien de la paix ?*, *L'avenir d'une tradition*, Etude préparée pour l'Institut Canadien de la Défense et des Affaires Etrangères, www.cdfai.org.

ESMENJAUD Romain, "L'africanisation des opérations de paix de Kwamé N'Krumah à la Force africaine en attente : une conception évolutive de la sécurité", *Guide du maintien de la paix 2011*, 2011, pp.33-50.

ESMENJAUD Romain, "Les opérations de paix africaines en Centrafrique et au Darfour : bilan et leçons", *Les défis stratégiques africains : la gestion de la conflictualité en Afrique centrale, Etudes de l'IRSEM* n°25, 2013, pp.79-87.

FARMER John et TALBOT Chris, "Escalade de la guerre civile au Burundi" in www.wsws.org/français/news2001/burundi.html;

Général Pierre LEPEILLET, *L'assistance aux pays africains engagés dans le maintien de la paix*, www.fname.info/aisp/fr/documents/rassemblement/Lepeillet.doc

LIEGEOIS Michel, "Les capacités africaines de maintien de la paix : entre volontarisme et dépendance", *Bulletin du*

maintien de la paix n° 97, Janvier 2010, 4 p.

LIEGOIS Michel, "L'appui international au renforcement des capacités africaines de maintien de la paix : Trop de médecins autour du patient ?", *Guide du maintien de la paix 2011*, 2011, pp.183-200.

MILLET-DEVALLE Anne Sophie, Janvier 2003, "L'évolution des opérations de maintien de la paix en Afrique" in *Arès*, Vol XX - N° 50, Fasc. 1 consulté sur www.upmf-grenoble.fr/espace-europe/publication/ares/50/millet.pdf

MUYANGWA Monde et VOGT Margaret, *An assessment of the OAU mechanism for conflict prevention, management and resolution, 1993-2000*, International Peace Academy Report, 2000

PEROUSE DE MONCLOS Marc Antoine, "Le Libéria, une économie de guerre profitable ?" in *Marchés tropicaux et méditerranéens* du 28 juillet 1995, pp.1603-1606

POULIN Thomas, *Historique de l'opération MICOPAX*, 1er février 2012 mise à jour le 30 juillet 2013 par Nina Gutierrez consulté sur <http://www.operationspaix.net/77-historique-micopax.html>

RIOUX Jean François et Papa BA Amadou, "*Les organisations intergouvernementales africaines et la paix et la sécurité en Afrique : options d'appui pour le Canada*", Note de recherche N°11, GRIPCI, décembre 2002.

TINE Latyr, "La crise au Mali: Les limites et faiblesses de la CEDEAO" consulté sur <http://fr.allafrica.com/stories/201210210329.html>

WANE El Ghassim, "L'Union africaine à l'épreuve des opérations de soutien à la paix : entre innovations

institutionnelles et contraintes opérationnelles", *Guide du maintien à la paix 2011*, 2011, pp 53-74.