

BULLETIN n° 97  
Janvier 2010

## AUTEUR

Michel Liégeois  
Professeur de Relations internationales à  
l'Université catholique de Louvain

## DIRECTEURS

Jocelyn Coulon et  
Stéphane Roussel

## RÉDACTEUR EN CHEF

Mountaga Diagne

## COORDONNATEUR

Charles Létourneau

## COMITÉ SCIENTIFIQUE

Niagalé Bagayoko  
Université du Sussex

Marie-Eve Desrosiers  
Université d'Ottawa

Jean Kenfak

Institut des Relations Internationales  
du Cameroun

Alexandra Novosseloff

Université-Paris-Panthéon-Assas

Jean François Thibault

Université de Moncton

Marie-Joëlle Zahar

Université de Montréal



en politiques étrangères  
et de défense canadiennes



## LES CAPACITÉS AFRICAINES DE MAINTIEN DE LA PAIX : ENTRE VOLONTARISME ET DÉPENDANCE

Michel Liégeois

Alors que la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) rencontre les pires difficultés sur le terrain où ses soldats sont pris pour cibles et ont déjà payé un lourd tribut, la question du renforcement des capacités africaines de maintien de la paix figure plus que jamais à l'ordre du jour ainsi qu'en témoigne la réunion que le Conseil de sécurité (CSONU) a consacré à cette thématique le 26 octobre 2009.

### Désengagement occidental et ambitions accrues : généalogie d'une aspiration

La volonté de voir se renforcer les capacités africaines de maintien de la paix résulte d'une double nécessité : compenser le désengagement militaire occidental et accroître la maîtrise des Africains sur le maintien de la paix et de la sécurité sur leur propre continent. Illustré de façon tragique par le retrait des contingents américains de Somalie en 1993 et belges du Rwanda en 1994, ce désengagement se confirmera par une réduction graduelle des forces françaises basées en Afrique et par l'absence de contingents occidentaux au sein des grandes opérations de l'ONU sur le continent noir. Certes, l'Union européenne (UE) déploiera-t-elle des troupes en appui ou en prélude à certaines missions de l'ONU – opération Artémis en Ituri (2003), EUFOR-RDC (2006), EUFOR-Tchad (2008-2009) – mais ces engagements furent limités dans le temps et tributaires d'une analyse d'opportunité par les États membres. Ainsi, à la fin 2008, le Secrétaire général de l'ONU se verra-t-il opposer une fin de non recevoir lorsqu'il sollicitera l'UE pour renforcer la Mission des Nations unies au Congo (MONUC)

en difficulté au Kivu. La réalité du désengagement occidental est incontestable : ces pays contribuent aujourd'hui pour moins de 2% des contingents des opérations de paix déployées en Afrique.

L'autre moteur du processus de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix réside dans le renouveau de panafricanisme lequel se concrétise en 2002, à l'occasion du sommet de Durban, par la création de l'Union africaine qui remplace l'ancienne Organisation de l'unité africaine (OUA). La nouvelle organisation se voit assigner des objectifs ambitieux dans le domaine de la paix et de la sécurité et, à cette fin, décide de mettre en place un dispositif institutionnel dénommé Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS). Celui-ci est placé sous la direction du Conseil de paix et de sécurité (CPS), un organe de décision permanent lequel, à l'instar du CSONU, compte 15 membres et est chargé de la prévention, de la gestion et de règlement des conflits. L'AAPS prévoit que le CPS s'appuie sur un système continental d'alerte rapide pour anticiper les crises et conduire les actions préventives qui s'indiquent. Le CPS bénéficie en outre de l'appui du Conseil des sages, composé de cinq personnalités africaines dont l'aura et l'expérience doivent aider le CPS à désamorcer les conflits en gestation et faciliter la résolution non violentes des différends. Enfin, un système de forces en attente constitué de cinq brigades régionales doit donner au CPS la capacité de déployer une mission de paix sur très court préavis. Le tout doit être financé par un Fonds de la paix.

## Lacunes et défis : les limites du volontarisme

Les ambitions affichées par l'Union africaine en matière de maintien de la paix témoignent d'un volontarisme indéniable. Ce dernier se heurte toutefois à de redoutables difficultés de mise en œuvre. La première d'entre elles réside dans le manque d'unités militaires possédant le niveau requis de discipline, d'entraînement et d'équipement. Les opérations de maintien de la paix en Afrique doivent être réalisées par des troupes disciplinées afin que ces dernières ne constituent pas elles-mêmes une source d'insécurité pour les populations de la zone de déploiement. Les soldats doivent en outre être formés et entraînés aux tactiques spécifiques des opérations de paix. Enfin, les contingents doivent être dotés de l'équipement adéquat en fonction de la topographie de la région de déploiement. Or, en Afrique l'absence d'infrastructures exige des contingents déployés qu'ils soient très autonomes sur le plan logistique. Cette autonomie s'avère d'autant plus nécessaire qu'à l'heure actuelle, l'UA elle-même ne dispose pas de ressources logistiques suffisantes pour assurer l'approvisionnement de contingents déployés en opération. Cette lacune logistique a significativement handicapé les opérations au Burundi, au Darfour et aujourd'hui en Somalie. Ainsi, 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 rapidement. La capacité des services centraux de l'UA à assurer le suivi administratif, financier et opérationnel de missions de paix demeure largement insuffisante. Le Département paix et sécurité (DPS) se trouve sans doute dans une situation pire que celle connue par le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) de l'ONU au début des années 1990, lorsqu'il fut confronté à une inflation brutale du

nombre et de la taille des missions décidées par le CSONU. A Addis-Abeba, tout fait défaut. Par manque d'espace, les fonctionnaires du Département paix et sécurité sont dispersés dans divers bâtiments. Un exemple parmi d'autres : alors que l'UA doit assurer avec l'ONU la codirection stratégique de la MINUAD, la plus grosse opération de paix jamais déployée, le DPS ne peut compter que sur un très modeste Darfur Desk composé de trois personnes dont les bureaux sont situés à l'extérieur du site de l'UA. Quant au mécanisme conjoint de soutien destiné à faciliter la coordination stratégique entre l'UA et l'ONU, sa mise en place a été d'une telle lenteur que sa dotation en personnel n'est intervenue qu'au milieu de l'année 2009. Ses bureaux sont situés dans la banlieue d'Addis-Abeba, loin du siège de l'UA, ce qui ne semble pas le plus approprié pour un organe de coordination.

Du reste, au quotidien, la priorité du DPS est la Somalie et non le Darfour. Faute de personnel suffisant et d'un centre de situation doté de systèmes de communication modernes, le DPS éprouve de grandes difficultés à assurer la gestion opérationnelle de plus de 5000 soldats burundais et ougandais déployés dans des conditions difficiles.

Si la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS) a dû passer la main à la MINUAD, c'est surtout parce que l'UA ne pouvait plus supporter la charge mensuelle de quelques 25 millions de \$ que celle-ci représentait. L'UA dépend donc de la générosité des donateurs internationaux. A cet égard, le Fonds pour la paix (FPP) devrait jouer un rôle décisif puisqu'il vise à financer les opérations de soutien à la paix sous commandement africain. A l'origine, il était prévu d'allouer 6% du budget ordinaire de l'UA au FPP. Ce montant de base devait être complété par les contributions volontaires des États membres ainsi que celles des donateurs internationaux publics et privés. Toutefois, si l'UA manque de ressources, la générosité des

donateurs n'est pas en cause. En effet, l'addition des soutiens financiers de toutes sortes et de toutes provenances destinés à renforcer les capacités de l'UA en matière de maintien de la paix donne le vertige. Ce qui pose problème, c'est la capacité de l'UA à absorber ces aides et à les convertir en actions concrètes. La résorption de ce handicap prendra du temps car il résulte notamment du manque de personnel qualifié. En attendant, l'opération en Somalie et la mise sur pied des FAA exigent des fonds disponibles immédiatement. C'est la raison pour laquelle l'Union africaine, lors de sa réunion de Tripoli, le 31 août 2009, a demandé à la Commission de porter de 6 à 12% la part du budget de l'UA affectée au FPP.

## Le soutien international aux capacités africaines de maintien de la paix : trop de médecins autour du patient

Dès le milieu des années 1990, le retrait militaire occidental des opérations de paix en Afrique s'accompagne de la mise sur pied de programmes nouveaux destinés à doter les pays africains des moyens de mener des opérations de paix. Les Français lancèrent ainsi le programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP), lequel fut ultérieurement repris dans le cadre de l'Union européenne (UE) sous la dénomination EURO CAMP. Suite à leur retrait de Somalie et à la Directive présidentielle 25 qui soumet à des conditions drastiques la mise à disposition de contingents US pour les opérations de paix de l'ONU, les États-Unis ont à leur tour lancé l'African Crisis Response Initiative (ACRI), un ambitieux programme de formation, d'entraînement et d'équipement des troupes de pays africains sélectionnés par Washington. 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 Contin-

gency Operations Training Assistance (ACOTA) qui reprend les lignes directrices d'ACRI en y ajoutant des éléments jusque là lacunaires tels que 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 quelque 50 millions de dollars par an. Parallèlement aux deux programmes majeurs que sont RECAMP et ACRI/ACOTA, une multitude de partenariats bilatéraux ont été développés dans le domaine du renforcement des capacités africaines en matière d'opérations de paix.

En juin 2004, à l'occasion du sommet de Sea Island, le G8 a avalisé l'idée américaine d'Initiative globale pour les opérations de paix (Global Peace Operations Initiative – GPOI) qui coordonne, renforce et étend les initiatives précédentes. ACOTA, renforcée et améliorée, est depuis lors devenue la partie africaine du GPOI. L'activation, le 1er octobre 2008, du Commandement militaire des États-Unis pour l'Afrique (US AFRICOM), le sixième commandement géographique unifié dans la structure des commandements unifiés du Département de la Défense, constitue un indice supplémentaire de l'importance qu'attachent les États-Unis au continent africain. Dans les années qui viennent, l'étendue des missions confiées à l'US AFRICOM l'amèneront à jouer un rôle central dans les programmes militaires d'appui aux capacités africaines de maintien de la paix.

Parallèlement aux coopérations militaires bilatérales et aux programmes RECAMP, ACRI/ACOTA et GPOI, on a assisté ces dernières années à un foisonnement d'initiatives visant à accroître les capacités de l'UA elle-même. La Chine a ainsi entrepris la construction à Addis-Abeba d'un nouveau centre de conférences qui devrait donner à l'Union africaine un siège à la hauteur de ses ambitions. L'Allemagne a pour sa part pris en charge la construction d'un nouveau bâtiment destiné à accueillir le Département paix et sécurité dont le personnel – déjà à l'étroit et dispersé

dans plusieurs bâtiments – est amené à s'accroître dans les prochaines années. Ce bâtiment comprendra notamment un centre de situation doté des technologies de communication les plus modernes. La montée en puissance des FAA est elle aussi appuyée par des partenaires non africains. Ainsi, par exemple, l'atelier de réflexion sur la doctrine est soutenu par l'UE tandis que celui consacré à l'entraînement et l'évaluation reçoit l'appui du Canada et de la France. Au siège de l'UA, on ne compte plus les initiatives et les programmes de soutien et de formation. Toutefois, ces multiples efforts demeureront vains tant que la question centrale du financement des opérations ne trouvera pas de solution pérenne. En effet, même en se basant sur les hypothèses les plus optimistes et qui estiment que les FAA seront opérationnelles en juin 2010, l'UA disposera alors d'un bel outil mais il lui manquera toujours les dollars nécessaires pour le faire fonctionner. C'est cette question que le comité dirigé par Romano Prodi avait été chargé d'étudier à la demande du Secrétaire général de l'ONU. Remis en décembre 2008, le rapport Prodi formule trois recommandations destinées à pallier aux lacunes les plus importantes. La première vise à résoudre le problème du financement des opérations de paix menées par l'UA avec l'autorisation du CSONU. Le groupe propose de créer deux nouveaux mécanismes de financement. Le premier permettrait de financer des opérations menées par l'UA par des contributions mises en recouvrement par l'ONU. Cet appui serait décidé au cas par cas pour une période ne dépassant six mois et serait principalement versé sous la forme de contributions en nature (appui, logistique, équipement, transport maritime et aérien,...). Le deuxième mécanisme – un fonds d'affectation spéciale multidonateurs alimenté par des contributions volontaires – servirait à financer le renforcement des capacités de prévention et de règlement des conflits et le renforcement des institutions. Conçu de manière à satisfaire les donateurs existants, il devrait

contribuer à attirer de nouveaux donateurs et serait à terme géré par l'UA elle-même. La deuxième recommandation consiste dans la mise en place par l'UA de ses propres capacités logistiques sur le modèle du système mis en place par l'ONU à partir de sa base de Brindisi, en Italie. En attendant que ces capacités soient opérationnelles, le comité Prodi suggère à l'UA de recourir à des prestataires privés capables de fournir des services d'appui logistique diversifiés. Enfin, le groupe d'experts recommande de créer un groupe de travail UA-ONU qui serait chargé d'étudier en détail les mesures à prendre pour mettre en œuvre ses recommandations.

Dans son rapport du 18 septembre 2009, le Secrétaire général de l'ONU expose les vues de l'ONU sur les recommandations contenues dans le rapport Prodi et passe en revue les mesures concrètes qui permettraient de mettre en œuvre certaines d'entre-elles et ce, compte tenu de la position exprimée à plusieurs reprises par l'UA elle-même. Cette dernière souligne en effet la nécessité de poursuivre les efforts entrepris pour que ses opérations bénéficient d'un financement prévisible, pérenne et souple.

Le Secrétaire général de l'ONU ne manque pas de souligner qu'au-delà de la question du financement, l'amélioration de la communication stratégique et la compréhension entre les deux institutions doit figurer au rang des priorités ainsi que le démontrent les difficultés rencontrées dans la gestion de la MINUAD. Ban Ki Moon insiste particulièrement sur la nécessité d'un dialogue constant et de rencontres régulières entre le CSONU et le CPS de l'UA. Il souligne en outre l'importance de la mise en place d'un mécanisme de coordination plus structuré entre le secrétariat de l'ONU et la Commission de l'UA. Celle-ci prendra la forme d'une Équipe spéciale conjointe sur la paix et la sécurité qui se réunira deux fois par an au niveau des secrétaires généraux adjoints de l'ONU et des commissaires pour l'UA. Le secrétaire général de l'ONU fait toutefois preuve d'un optimisme exagéré lorsqu'il

indique que ce partenariat est déjà effectif et qu'il cite le Darfour en exemple puisque l'on sait que les mécanismes conjoints de la MINUAD y demeurent très faibles.

Le Secrétaire général de l'ONU rejoint l'analyse du rapport Prodi en constatant que la dépendance de l'Union africaine à l'égard des donateurs bilatéraux génère des problèmes considérables. Comme ces contributions se font au cas par cas, elles ne sont ni prévisibles ni pérennes ce qui place l'UA dans une situation très inconfortable vu le caractère continu et souvent durable des dépenses liées aux grandes opérations de paix de type MUAS et AMISOM. Ainsi, même le plus important des financements actuels qu'est la Facilité de paix pour l'Afrique créée par l'Union européenne (plus de 1 milliards de \$ sur trois ans) ne permet pas de couvrir les besoins d'une seule opération d'envergure puisque le coût du seul soutien logistique apporté par l'ONU à AMISOM représente près de 25 millions de \$ par mois.

La multiplicité des donateurs est elle-même source de difficultés. Ainsi, pour d'évidentes raisons politiques, chaque donateur a tendance à rechercher une visibilité maximale de sa contribution. Il assortit donc celles-ci d'une série de conditions qui lui donnent des garanties à cet égard quant il n'impose pas le recours à des entrepreneurs sélectionnés par lui. Les donateurs tiennent de surcroît à ce que les formalités de décaissement ainsi que les procédures de rapports narratif et financier respectent leurs réglementations particulières. Du coup, le personnel de l'UA, déjà en sous effectif, se trouve soumis à des exigences administratives qu'il n'est pas en mesure de satisfaire. Il consacre trop d'énergie et de temps à rédiger des rapports pour les donateurs et trop peu à mener les actions pour lesquelles il a été engagé. Pour remédier à ces difficultés, Ban Ki Moon propose de créer, dans le cadre du FPP, un fonds d'affectation spéciale permanent qui recueillerait les

fonds des donateurs et qui serait géré par l'UA avec le soutien de l'ONU. Les procédures de décaissement et de rapportage seraient harmonisées.

La nécessité d'une simplification et d'une harmonisation des procédures fait peu à peu l'objet d'une prise de conscience de la communauté des donateurs. A Addis-Abeba, ceux-ci se coordonnent davantage et ont procédé à l'harmonisation des procédures de rapportage narratif. C'est un progrès mais cela ne suffit pas. A cet égard, la création d'un fonds d'affectation spéciale constituerait un pas en avant significatif. La mise en œuvre de la recommandation du Secrétaire général de l'ONU se heurte toutefois à des obstacles de taille. Au premier rang d'entre eux figure la propension des donateurs à favoriser les actions bilatérales qui leur permettent de s'assurer des retombées politiques et économiques de leurs contributions tout en contrôlant l'affectation effective des fonds dont ils doivent rendre compte de l'usage à leurs citoyens contribuables. Il est dès lors à craindre que ledit fonds spécial ne recueille pas le succès escompté. De surcroît, personne n'a oublié les errances de l'ONU dans la gestion du programme « pétrole contre nourriture » et la perspective de voir l'ensemble des contributions internationales concentrées dans un fonds unique géré conjointement par l'ONU et l'UA pourraient susciter quelque inquiétude.

Il reste la dernière option suggérée par le rapport Prodi, à savoir l'emploi de contributions mises en recouvrement selon le système de financement des opérations de maintien de la paix. En clair, si l'on se réfère à la clé de répartition en vigueur, les opérations de l'UA qui bénéficieraient de

ce système seraient financées principalement par les États-Unis (27%), le Japon (19%), l'Allemagne (9%) ainsi que le Royaume Uni et la France (7% chacun). S'agissant d'opérations en Afrique, décidées par des Africains et exécutées par eux, un tel financement ne va pas de soi et pose des questions politiques évidentes. C'est la raison pour laquelle tant le comité Prodi que le Secrétaire général de l'ONU soulignent le caractère nécessairement transitoire de ce mécanisme ; la mission de l'UA devant céder le témoin à l'ONU après 6 mois au maximum. Entretemps, précise Ban Ki Moon, l'UA devrait respecter autant que possible les normes de l'ONU afin de faciliter la transition. On le voit, la mise en œuvre d'un tel mécanisme aurait aussi pour effet d'encourager un développement isomorphe des capacités de l'UA.

### Penser l'architecture mondiale du maintien de la paix

Dans son rapport, le comité Prodi signale à raison que s'il a été chargé de proposer des solutions techniques, la question qui lui est posée était d'ordre politique. Les solutions possibles ne sont en effet pas difficiles à répertorier mais leur application pose des problèmes politiques fondamentaux. Dès lors, il est plus que temps de pallier aux insuffisances du chapitre VIII de la Charte des Nations unies. A l'instar de l'« Agenda pour la paix » qui, en 1992, avait constitué un document fondateur du maintien de la paix, on attend toujours le document politique qui jettera les bases de l'architecture mondiale du maintien de la paix en précisant l'articulation politique, institutionnelle et financière entre le niveau central – l'ONU – et les niveaux régionaux et subrégionaux. ☺

Le bulletin *Le Maintien de la paix* est publié dans le cadre du Forum sur la sécurité et la défense (FSD) du ministère de la Défense nationale du Canada. Les archives sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.cepes.uqam.ca>, sous la rubrique « Bulletin ». Vous pouvez nous joindre à l'adresse [cepes@uqam.ca](mailto:cepes@uqam.ca). ISSN 1192-909X