

# **DIRECTIONS AFRICAINES**

Vers un partenariat équitable dans  
les opérations de paix

XENIA AVEZOV, JAÏR VAN DER LIJN  
ET TIMO SMIT

RAPPORT FINAL SUR LA DEUXIEME  
PHASE DE L'INITIATIVE NOUVELLE  
GÉOPOLITIQUE DES OPÉRATIONS DE PAIX



# Directions africaines

Vers un partenariat équitable dans  
les opérations de paix

Xenia Avezov, Jaïr van der Lijn et  
Timo Smit

RAPPORT FINAL SUR LA DEUXIEME  
PHASE DE L'INITIATIVE NOUVELLE  
GÉOPOLITIQUE DES OPÉRATIONS DE PAIX



**STOCKHOLM INTERNATIONAL  
PEACE RESEARCH INSTITUTE**

**STOCKHOLM INTERNATIONAL  
PEACE RESEARCH INSTITUTE**

SIPRI is an independent international institute dedicated to research into conflict, armaments, arms control and disarmament. Established in 1966, SIPRI provides data, analysis and recommendations, based on open sources, to policymakers, researchers, media and the interested public.

The Governing Board is not responsible for the views expressed in the publications of the Institute.

**GOVERNING BOARD**

Sven-Olof Petersson, Chairman (Sweden)  
Dr Dewi Fortuna Anwar (Indonesia)  
Dr Vladimir Baranovsky (Russia)  
Ambassador Lakhdar Brahimi (Algeria)  
Ambassador Wolfgang Ischinger (Germany)  
Professor Mary Kaldor (United Kingdom)  
Dr Radha Kumar (India)  
The Director

**DIRECTOR**

Dan Smith (United Kingdom)



**STOCKHOLM INTERNATIONAL  
PEACE RESEARCH INSTITUTE**

Signalistgatan 9  
SE-169 72 Solna, Sweden  
Telephone: +46 8 655 97 00  
Email: [sipri@sipri.org](mailto:sipri@sipri.org)  
Internet: [www.sipri.org](http://www.sipri.org)

## Remerciements

La deuxième phase de l'initiative du SIPRI Nouvelle géopolitique des opérations de paix est soutenue par les Ministères des affaires étrangères des Pays-Bas et de la Finlande. Elle a été réalisée en partenariat avec la Fondation Friedrich-Ebert. La responsabilité des informations et des points de vue exposés dans ce rapport incombe entièrement aux auteurs.

Les auteurs sont redevables aux participants des réunions de dialogue de leurs importantes et précieuses contributions. Ils souhaitent également remercier le Programme armes et dépenses militaires du SIPRI d'avoir contribué à ce rapport en fournissant des données, en particulier les figures du troisième chapitre et Kajsa Tidblad-Lundholm pour son inestimable contribution à l'analyse documentaire. Enfin, les auteurs sont reconnaissants aux relecteurs pour leurs commentaires très constructifs.



Ministry of Foreign Affairs of the  
Netherlands



MINISTRY FOR FOREIGN  
AFFAIRS OF FINLAND

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**





# Table des matières

|  |            |
|--|------------|
| <i>Remerciements</i>   | <i>iii</i> |
| <i>Abréviations</i>  | <i>vi</i>  |
| <i>Note de synthèse</i>  | <i>vii</i> |
| <b>1. Introduction</b>   | <b>1</b>   |
| Tendances récentes   | 1          |
| Discussions actuelles  | 2          |
| Les objectifs du NGOP II   | 4          |
| Structure du rapport   | 5          |
| <b>2. Aller de l'avant : l'avenir de l'environnement de sécurité en Afrique et les opérations de paix</b>  | <b>7</b>   |
| Perceptions de l'environnement de sécurité actuel et futur   | 7          |
| Relever les défis sécuritaires africains : exigences et étendue des opérations de paix   | 9          |
| Une perspective africaine sur les futures opérations de paix   | 13         |
| <b>3. D'une dépendance mondiale à un partenariat mondial : les exigences des futures opérations de paix en Afrique</b>                             | <b>17</b>  |
| Compétences et capacités africaines en perspective   | 17         |
| Équilibrer l'assistance extérieure et les intérêts africains : de la prise en main par les Africains à des partenariats mondiaux et régionaux      | 25         |
| <b>4. Coordination et inclusion dans une approche à long terme : voies d'une coopération future</b>  | <b>33</b>  |
| Constituer le partenariat mondial et régional  | 33         |
| Les défis de la coopération  | 39         |
| Éléments d'une coopération future équilibrée et équitable  | 42         |
| <b>5. Conclusion</b>   | <b>47</b>  |
| <b>6. Implications politiques</b>  | <b>49</b>  |
| Mandats  | 49         |
| Coopération  | 49         |
| Coordination   | 50         |
| Un partenariat équilibré et équitable  | 51         |
| <b>Liste des figures</b>   |            |
| Figure 1. Effectifs personnel aux opérations de paix multilatérales, par région, de 2006 à 2015  | 2          |
| Figure 2. Nombre d'opérations de paix multilatérales, par région, de 2006 à 2015   | 3          |
| Figure 3. Forces armées africaines : personnel actif, 2015   | 18         |
| Figure 4. 10 principaux contributeurs africains en personnel militaire aux opérations de paix en Afrique, 2015                                     | 18         |
| Figure 5. Forces armées africaines : aéronefs de transport à voilure fixe, 2015  | 19         |
| Figure 6. Forces armées africaines : hélicoptères, 2015  | 20         |
| Figure 7. Forces armées africaines : navires de surface, 2015  | 20         |
| Figure 8. Forces armées africaines: véhicules blindés, 2015  | 21         |
| Figure 9. Dépenses militaires en Afrique, 2015   | 22         |
| Figure 10. Dépenses militaires des pays africains et de la France, comparées au budget des missions de maintien de la paix des Nations unies, 2015 | 23         |
| Figure 11. Contributions africaines en personnel aux opérations de paix en Afrique, de 2006 à 2015   | 26         |

## Abréviations

|         |   |
|---------|---|
| AAPS    | Architecture africaine de paix et de sécurité                               |
| ALPC    | Armes légères et de petit calibre   |
| AMISOM  | Mission de l'Union africaine en Somalie                                     |
| AQMI    | Al-Qaïda au Maghreb islamique   |
| BFI     | Brigade de force d'intervention   |
| CARIC   | Capacité africaine de réponse immédiate aux crises                          |
| CDAA    | Communauté de développement de l'Afrique australe                           |
| CEDEAO  | Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest                        |
| CEEAC   | Communauté économique des États d'Afrique centrale                          |
| CEMAC   | Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale                       |
| CER     | Communauté économique régionale   |
| DDR     | Désarmement, démobilisation et intégration                                  |
| FAA     | Force africaine en attente  |
| FAC     | Force en attente de la CEDEAO   |
| FAEA    | Force africaine de l'Est en attente   |
| FOMAC   | Force multinationale d'Afrique centrale                                     |
| HIPPO   | Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix   |
| IGAD    | Autorité intergouvernementale pour le développement                         |
| ISR     | Renseignement, surveillance et reconnaissance                               |
| MICEMA  | Mission de la CEDEAO au Mali  |
| MINUAD  | Opération hybride UA/ONU au Darfour   |
| MINUSMA | Mission multidimensionnelle intégrée de l'ONU au Mali pour la stabilisation |
| MISMA   | Mission internationale de soutien au Mali sous contrôle africain            |
| MNJTF   | Force d'intervention conjointe multinationale (contre Boko Haram)           |
| MONUSCO | Mission de l'ONU pour la stabilisation en RDC                               |
| MR      | Mécanisme régional  |
| NARC    | Capacité régionale d'Afrique du Nord  |
| NGOP    | Nouvelle géopolitique des opérations de paix                                |
| ONU     | Organisation des Nations unies  |
| OSCE    | Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe                   |
| OTAN    | Organisation du traité de l'Atlantique Nord                                 |
| PSDC    | Politique de sécurité et de défense commune                                 |
| RDC     | République démocratique du Congo  |
| RCA     | République centrafricaine   |
| RSS     | Réforme du secteur de la sécurité   |
| SNSF    | Force de sécurité nationale somalienne                                      |
| SSF     | Force en attente de la CDAA   |
| UA      | Union africaine   |
| UAV     | Véhicule aérien sans pilote   |
| UE      | Union européenne  |



## Note de synthèse

L'Afrique est de plus en plus souvent le théâtre d'opérations de paix et, par extension, le principal laboratoire de nouveaux développements et approches. La deuxième phase de l'initiative Nouvelle géopolitique des opérations de paix a pour objectif de stimuler le dialogue sur la coopération internationale dans le cadre d'opérations de paix en Afrique. Ce rapport, largement basé sur six réunions de dialogue avec des participants de différentes régions d'Afrique, examine les perceptions de l'avenir des opérations de paix sur le continent. Les résultats du rapport tentent de présenter des possibilités d'amélioration de la future collaboration entre les acteurs africains et les acteurs externes et le renforcement de leur compréhension mutuelle.

Les participants aux réunions de dialogue ont souligné l'importance du soutien et du renforcement de la prévention des conflits, du développement économique, de la capacité des États et de la bonne gouvernance, afin de prévenir l'augmentation des problèmes de sécurité à l'avenir, défis qui deviendront probablement transnationaux et non-traditionnels. Pour les opérations de paix, il faudra porter une attention croissante aux défis majeurs non-traditionnels de sécurité (par ex. le crime organisé et le terrorisme), renforcer l'aspect multidimensionnel et civil, et se déployer plus souvent avec des mandats transnationaux ou régionaux.

Un nombre limité de pays africains fournissent le gros des troupes des opérations de paix en Afrique, tandis que les acteurs extérieurs assurent le financement et d'autres formes d'assistance, y compris les capacités spécifiques. Vu cette dépendance mutuelle et cette division du travail, ni les acteurs africains ni la communauté internationale n'ont le pouvoir suffisant d'améliorer les opérations et de rendre ce partenariat mondial-régional plus équitable et plus équilibré. Afin d'y remédier, les participants suggèrent que : (a) les acteurs africains augmentent leur contribution financière aux opérations ; (b) les compétences et capacités africaines pour les opérations de paix soient renforcées grâce à l'aide d'acteurs extérieurs ; et que (c) le groupe des pays fournisseurs de troupes soit diversifié.

La coordination entre les différents acteurs participant aux opérations de paix en Afrique est également essentielle et son importance ira croissant dans le futur environnement de sécurité. Les participants ont souligné que cela nécessitera un autre accord sur un mécanisme pour élaborer et rendre opérationnel le concept de subsidiarité entre l'Organisation des Nations unies, l'Union africaine, les communautés économiques régionales africaines et les mécanismes régionaux. Ils ont également noté l'importance d'une stratégie commune intégrée incluant les acteurs locaux (société civile) dans les processus de prise de décisions à multiples parties prenantes.

Enfin, les participants ont insisté sur le fait qu'un partenariat mondial-régional véritablement équilibré et équitable nécessitera de : (a) donner la priorité aux populations locales, vu qu'elles sont les « utilisateurs de la paix » ; (b) augmenter le rôle de plus en plus prépondérant de l'Afrique et de coopérer sur la base d'un respect mutuel ; (c) renforcer l'obligation de rendre compte à la fois de l'assistance reçue par les acteurs africains et des actions conduites par les opérations de paix et la communauté internationale.



# 1. Introduction

Le SIPRI a présenté le rapport final sur la première phase de l'initiative Nouvelle géopolitique des opérations de paix (NGOP I) en janvier 2015. La NGOP I avait pour but de mieux comprendre l'impact des changements dans l'équilibre du pouvoir international et l'activisme croissant des forces émergentes ainsi que des principaux pays fournisseurs de troupes sur l'avenir des opérations de paix. L'une des principales constatations était que, malgré le consensus écrasant sur les concepts et les principes appliqués aux opérations de paix ainsi que l'importance cruciale accordée aux opérations de paix dans la résolution des conflits mondiaux, le nombre et l'étendue des opérations vont probablement stagner dans les régions, considérées comme leurs chasses gardées par les grandes puissances, où elles ont des conflits d'intérêts. L'Afrique, toutefois, et l'Afrique sub-saharienne en particulier, feront clairement exception.<sup>1</sup>

La NGOP I a constaté que les puissances émergentes et les grandes puissances perçoivent l'Afrique comme la région dans laquelle elles ont le moins d'intérêts conflictuels et le plus de problèmes communs en matière de sécurité, alors que les acteurs africains, en comparaison, sont ouverts à accueillir et à contribuer à des opérations de paix de toutes sortes dans différents ensembles. Ainsi, une approche relativement constructive prévaut sur le continent vis-à-vis de nouvelles opérations de paix et de leurs nouveaux développements. Par conséquent, et de bien des façons, l'avenir des opérations de paix se jouera probablement en Afrique.

## Tendances récentes

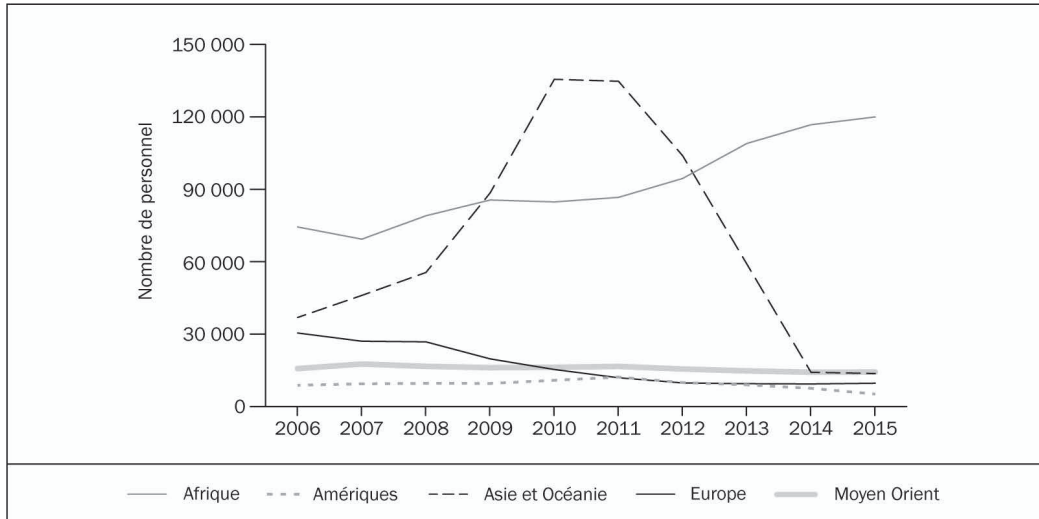
Les tendances et développements récents reflètent clairement cette dynamique africaine. À l'heure actuelle, près de 75 % de l'ensemble du personnel affecté aux opérations de paix est déployé en Afrique (voir figure 1), qui accueille également l'immense majorité des opérations de paix (voir figure 2).<sup>2</sup> De plus, de nouveaux développements opérationnels et normatifs dans les opérations de paix, tels que des mandats de plus en plus solides et intrusifs et l'utilisation de technologies modernes (par ex. des véhicules aériens sans pilote, UAV), tendent à se concrétiser en Afrique.

Le développement et les expériences des opérations en Afrique ont également contribué à la création du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (HIPPO), qui a analysé l'état actuel des opérations de paix des Nations unies ainsi que de leurs besoins émergents. Le rapport de l'HIPPO et le rapport subséquent du Secrétaire général de l'ONU relatif à la mise en œuvre de ses recommandations mettent en exergue les « partenariats mondiaux-régionaux » entre l'ONU et les organisations régionales. L'Union africaine (UA) et les entités africaines sous-régionales ont fait l'objet d'une attention particulière, ce qui indique le rôle dirigeant que le continent devrait continuer à jouer dans l'élaboration des opérations de paix à venir.<sup>3</sup> Néanmoins, et malgré l'amélioration des compétences et capacités africaines pour les opérations de paix et les appels forts à une plus grande appropriation africaine, l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) n'atteindra pas sa pleine capacité opérationnelle tant que le continent ne sera pas capable d'assumer tous les impératifs militaires, de développement et civils des opérations de paix pluridimensionnelles, tout du moins pas à court et à moyen termes. Il est par conséquent pertinent et opportun de regarder comment améliorer la coopération internationale dans les opérations de paix en Afrique.

<sup>1</sup> Van der Lijn, J. et Avezov, X., *The Future Peace Operations Landscape: Voices from Stakeholders Around the Globe*, Final Report of the New Geopolitics of Peace Operations Initiative (SIPRI : Stockholm, 2015).

<sup>2</sup> Van der Lijn, J., Smit, T. et Höghammar, T., « Peace operations and conflict management », *SIPRI Yearbook 2016: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford University Press : Oxford, 2016), p. 269 à 319.

<sup>3</sup> Nations unies, Assemblée générale, Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations unies intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations », A/70/95-S/2015/446, 17 juin 2015 ; et Nations unies, Assemblée générale, L'avenir des opérations de paix des Nations unies : application des recommandations du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, Rapport du Secrétaire général, A/70/357-S/2015/682, 2.09. 2015.



**Figure 1.** Effectifs personnel aux opérations de paix multilatérales, par région, de 2006 à 2015

Source : SIPRI Multilateral Peace Operations Database, <<http://www.sipri.org/databases/pko/>>.

## Discussions actuelles

L'avenir des opérations de paix en Afrique a déjà fait l'objet de nombreux débats écrits et quatre éléments majeurs récurrents émergent.

1. *Le développement de l'AAPS.*<sup>4</sup> L'AAPS a été créée au début des années 2000 afin d'aider les structures de paix et de sécurité à mieux protéger les civils et à répondre aux violations des droits de l'homme et aux conflits armés.<sup>5</sup> Depuis, toutefois, l'environnement de sécurité a considérablement changé dans de nombreuses régions d'Afrique, ce qui a des implications pour le futur développement de l'AAPS, y compris celui de la Force africaine en attente (FAA), depuis longtemps reporté, et les opérations de paix sous conduite africaine.<sup>6</sup> Universitaires et praticiens ont, en particulier, mis en avant le fait que l'AAPS doit être améliorée et qu'elle dispose des moyens nécessaires pour relever les défis associés au terrorisme, à la gestion des catastrophes, à la piraterie et à la reconstruction post-conflit, ainsi qu'à la criminalité transnationale organisée, au changement climatique et à l'insécurité alimentaire.<sup>7</sup>

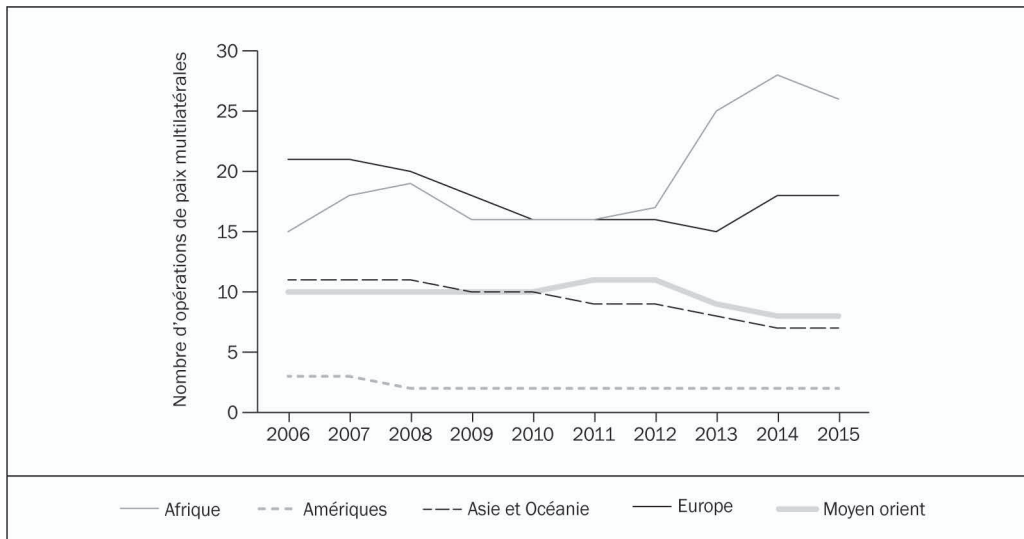
2. *Les partenariats stratégiques.* Les partenariats stratégiques et la coopération entre l'UA et ses partenaires extérieurs sont un sujet crucial. L'UA et les différents États africains ont déjà établi et expérimenté des partenariats avec des organisations multilatérales telles que l'Union européenne (UE) et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), ainsi qu'au niveau bilatéral avec des États tels que la Chine, l'Inde, le Japon, la

<sup>4</sup> Voir par ex. Badmus, I. A., *The African Union's Role in Peacekeeping: Building on Lessons Learned from Security Operations* (Palgrave Macmillan: Basingstoke, 2015) ; Gebrehiwot, B. M. et de Waal, A., « Peace missions in Africa: constraints, challenges and opportunities », Preliminary Report to the African Union, World Peace Foundation, Mars 2015 ; Lotze, W., « Strengthening African peace support operations: nine lessons for the future of the African Standby Force », Center for International Peace Operations (ZIF) Policy Briefing, déc. 2013 ; Okeke, J. M., « United in challenges? The African Standby Force and the African Capacity for Immediate Response to Crises », ed. C. de Coning, L. Gelot et J. Karlsrud, *The Future of African Peace Operations: From the Janjaweed to Boko Haram* (Zed Books : Londres, 2016) ; et Williams, P. D. et Boutellis, A., « Partnership peacekeeping: challenges and opportunities in the United Nations– African Union relationship », *African Affairs*, vol. 113, no. 451 (2014), p. 254 à 278.

<sup>5</sup> Engel, U. et Porto, G. D., *Towards an African Peace and Security Regime: Continental Embeddedness, Transnational Linkages, Strategic Relevance* (Ashgate : Burlington, 2013).

<sup>6</sup> Aning, K. et Abdallah, M., « Confronting hybrid threats in Africa: improving multidimensional responses », ed. de Coning, Gelotand Karlsrud (note 4) ; de Coning, C., « Adapting the African Standby Force to a just-in-time readiness model: improved alignment with the emerging African model of peace operations », ed. de Coning, Gelot et Karlsrud (note 4) ; Dersso S. A., « Confronting hybrid threats in Africa: improving multidimensional responses », ed. de Coning, Gelot et Karlsrud (note 4) ; et Leijenaar, A., « Africa can solve its own problems with proper planning and full implementation of the African Standby Force », Blog post, Institute for Security Studies, 21.01.2004, <<https://www.issfrica.org/iss-today/africa-can-solve-its-own-problems-with-proper-planning-and-full-implementation-of-the-african-standby-force>>.

<sup>7</sup> Fisher L. M. et al., « African Peace and Security Architecture (APSA): 2010 assessment study », commandé par le Département paix et sécurité de l'Union africaine, 2010 ; et Aning, K. et Abdallah, M., « Confronting hybrid threats in Africa: improving multidimensional responses », ed. de Coning, Gelot et Karlsrud (note 4).



**Figure 2.** Nombre d'opérations de paix multilatérales, par région, de 2006 à 2015

Source : SIPRI Multilateral Peace Operations Database, <<http://www.sipri.org/databases/pko/>>.

Russie et la Turquie.<sup>8</sup> Il existe un large consensus sur le fait qu'un partenariat stratégique solide demeure essentiel pour soutenir et améliorer les opérations de paix africaines dans un avenir proche.<sup>9</sup> Selon De Coning et al., par exemple, le développement continu des partenariats existants et l'établissement de nouveaux partenariats seront tous deux importants.<sup>10</sup>

3. *La subsidiarité et les relations entre l'UA et les CER/MR.* Le développement des relations entre l'UA et les communautés économiques régionales africaines (CER)/mécanismes régionaux (MR) et l'interprétation du principe de subsidiarité, selon lequel les thèmes importants devraient être traités au niveau le plus proche (ou local) compatible avec leur résolution, est un thème clef qui touche à l'avenir même des opérations de paix en Afrique.<sup>11</sup> Par exemple, Ndiaye fait valoir que, bien que le principe de subsidiarité soit fondamental dans la relation entre l'ONU, l'UA et les CER/MR, il est souvent devenu un obstacle lorsqu'il s'agit de fournir des réponses stratégiques et rapides à des crises. Ce que ce principe signifie pour la relation et pour les désaccords sur la façon de l'interpréter n'est en particulier pas clair et tend à ralentir l'action lorsqu'une réponse rapide est nécessaire.<sup>12</sup> Gebrehiwot et de Waal, par exemple, soulignent l'importance de clarifier le rôle du principe de subsidiarité et requièrent un accord plus fort entre l'UA et les CER/MR pour définir leur relation.<sup>13</sup>

4. *La dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds et l'autosuffisance financière.* Comment financer les opérations de paix en Afrique et par qui est un thème qui apparaît de façon récurrente.<sup>14</sup> Dans leur majorité, les coûts des opérations de paix en Afrique sont supportés par des partenaires extérieurs, notamment la Chine, l'UE (y compris ses États membres),

<sup>8</sup> De Coning, C., Gelot, L. and Karlsrud, J., « African peace operations: trends and future scenarios, conclusions and recommendations », ed. de Coning, Gelot and Karlsrud (note 4), p. 136.

<sup>9</sup> Voir par ex. Boutellis, A. et Williams, P. D., *Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward More Effective Partnerships* (International Peace Institute: New York, Apr. 2013) ; Darkwa, L., « The strategic relationship between the African Union and its partners », ed de Coning, Gelot and Karlsrud (note 4) ; Gebrehiwot et de Waal (note 4) ; Lotze (note 4) ; et Williams, P. D., « Enhancing US support for peace operations in Africa », Council on Foreign Relations, Council Special Report no. 73, Mai 2015.

<sup>10</sup> De Coning, Gelot et Karlsrud (note 8), p. 135 à 136.

<sup>11</sup> Voir par ex. Fisher et al. (note 7) ; et de Coning, Gelot et Karlsrud (note 8).

<sup>12</sup> Ndiaye, M., « The relationship between the AU and the RECs/RMs in relation to peace and security in Africa: subsidiarity and inevitable common destiny », ed. de Coning, Gelot and Karlsrud (note 4), p. 52.

<sup>13</sup> Gebrehiwot et de Waal (note 4), p. 19 à 22.

<sup>14</sup> Voir par ex. Jentzsh, C., « Opportunities and challenges to financing African Union Peace Operations », *African Conflict and Peacebuilding Review*, vol. 4, n° 2 (Automne 2014), p. 86 à 107 ; et Williams (note 9).

l'ONU et les États-Unis, ce qui a des implications majeures en termes de pérennité et d'appropriation africaine ainsi que pour les partenariats avec ces acteurs.<sup>15</sup> Gebrehiwot et de Waal, par exemple, soutiennent que la raison principale pour laquelle l'UA s'adresse au Conseil de sécurité de l'ONU est d'ordre financier. Ils pointent également du doigt le fossé existant entre la volonté politique de l'Afrique de prendre des décisions politiques ambitieuses d'une part, et les ressources financières nécessaires pour les mettre en œuvre d'autre part.<sup>16</sup> Concernant l'avenir, de Coning déclare que l'UA ne sera pas en mesure de prendre, de façon indépendante, ses propres décisions concernant le mandat, le cadre, la taille et la durée des opérations de paix, tant qu'elle dépendra de partenaires extérieurs pour leur financement.<sup>17</sup> En même temps, Darkwa met en exergue le fait que même si l'UA n'a pas été en mesure de financer de manière indépendante ses opérations de paix, les États membres de l'UA ont fourni les troupes d'importance vitale sur le terrain pour de nouveaux types d'opérations de la paix en Afrique.<sup>18</sup>

## Les objectifs de NGOP II

Il ressort de ce qui précède qu'il était à la fois pertinent et opportun pour la deuxième phase de l'initiative NGOP (NGOP II) de se concentrer sur la façon d'améliorer les coopérations internationales dans les opérations de paix en Afrique. Outre son objectif général d'identification des perspectives d'amélioration de la coopération internationale dans les opérations de paix en Afrique, la NGOP II avait pour but (a) de créer des forums de discussion supplémentaires sur l'avenir des opérations de paix en Afrique, aux niveaux sous-régional, régional et mondial, étant donné que l'espace informel propice à entendre des perspectives nouvelles pour faciliter un débat franc et le dialogue est limité ; (b) informer les acteurs politiques concernés sur les différentes perspectives africaines sur les opérations de paix en Afrique ; et (c) recueillir des données sur les différentes perceptions, positions et intérêts des différents acteurs.

Ce rapport final sur la NGOP II vise à contribuer au débat en cours sur la façon, pour la communauté internationale, de faire face au mieux aux défis sécuritaires actuels émergeant en Afrique ainsi qu'à une discussion plus large sur la future orientation des opérations de paix en Afrique et sur leur portée.

## Questions de recherche

Ce rapport fournit des informations sur les cinq questions de recherche suivantes.

1. Quels types de conflit et quels défis de sécurité sont à prévoir dans les 5 à 10 années à venir dans les différentes sous-régions africaines et dans l'Afrique dans son ensemble ?
2. Quels types d'opérations de paix seront nécessaires pour faire face à de tels conflits et enjeux de sécurité et de quelle façon les réponses actuelles tant internationales que régionales doivent-elles évoluer ?
3. Comment États et organisations africaines peuvent-ils contribuer à ces futures opérations de paix ?
4. Quelles contributions aux opérations de paix de la part des pays et organisations en dehors de la région seront probablement nécessaires à l'avenir ?
5. Comment la coordination et la coopération entre l'UA, les entités africaines sous-régionales, l'ONU et les autres organisations et partenaires bilatéraux peuvent-elles être améliorées ?

<sup>15</sup> Desmidt, S., « Peacebuilding, conflict prevention and conflict monitoring in the African Peace and Security Architecture », European Centre for Development Policy Management (ECDPM) Background note, Août 2016, p. 7.

<sup>16</sup> Gebrehiwot et de Waal (note 4).

<sup>17</sup> De Coning, « Adapting the African Standby Force to a just-in-time readiness model: improved alignment with the emerging African model of peace operations » (note 6), p. 123 à 124.

<sup>18</sup> Darkwa (note 9), p. 71.

## Méthodologie

Au cours de l'automne 2015, des réunions régionales de dialogue ont été organisées dans cinq sous-régions africaines afin de recueillir les données et de discuter des questions mentionnées ci-dessus : l'Afrique de l'Ouest, la grande Corne de l'Afrique, l'Afrique Centrale, l'Afrique australe et l'Afrique sahélo-saharienne. Les réunions, qui étaient co-organisées et financées par la Fondation Friedrich-Ebert (FES), ont rassemblé une palette d'éminents experts africains, responsables militaires et gouvernementaux, représentants de la société civile et d'organisations internationales.

Pour les recherches liées à ce projet, les réunions de dialogue ont servi de réunion de groupe de réflexion.<sup>19</sup> Afin de faciliter le libre-échange d'informations, les participants ont été informés à l'avance que toute contribution ou discussion au cours des réunions resteraient anonymes. Les références dans le texte ne se rapportent par conséquent qu'à une réunion de dialogue spécifique, une région, un pays ou une affiliation professionnelle. Les réunions ont consisté en sessions au cours desquelles chaque question de recherche a été discutée pour la sous-région et pour l'Afrique dans son ensemble. Chaque session a commencé par une série de présentations introductives pour établir le cadre du reste de la discussion. Afin de garantir une réflexion « originale », non limitée par des présupposés culturels ou liés à l'actualité, la définition d'une opération de la paix a été laissée ouverte à l'interprétation des participants.<sup>20</sup> Une restriction de la discussion à des définitions actuelles d'une opération de paix risquerait de ne pas répondre à la question de savoir comment les opérations de paix pourraient (auraient besoin de) changer à l'avenir. Les temps forts thématiques de chaque réunion régionale de dialogue ont été publiés dans les rapports respectifs des ateliers.<sup>21</sup>

Après les réunions régionales de dialogue, une réunion mondiale de dialogue a été organisée à Bruxelles afin de rassembler des participants sélectionnés parmi ceux des réunions africaines de dialogue, des représentants de l'UA, de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'UE et de l'ONU, ainsi que des experts et des responsables militaires et gouvernementaux des pays africains et européens, des États-Unis et de la Russie. La réunion mondiale a été conçue comme un forum pour discuter de la voie à suivre pour la coopération internationale en Afrique, sur la base des résultats des réunions régionales de dialogue et les présentations thématiques des participants africains, comme base de discussion.

Les résultats d'analyse et de recherche présentés dans ce rapport final se basent sur les données recueillies lors des réunions de dialogue et sur les contributions de leurs presque 150 participants, enrichis d'entretiens avec des acteurs africains et extérieurs et une analyse documentaire.

## Structure du rapport

Le chapitre 2 traite des perceptions africaines des défis sécuritaires en Afrique et ses sous-régions dans les 5 à 10 ans à venir, ainsi que des besoins de réponse perçus à ces défis.

<sup>19</sup> Les réunions de groupe de discussion sont « une forme d'entretien de groupe qui repose sur la communication entre des participants à l'étude afin de générer des données. Même si les entretiens de groupe sont souvent tout simplement utilisés comme une façon rapide et pratique de collecter des données de différentes personnes simultanément, les groupes de discussion utilisent explicitement l'interaction de groupe dans le cadre de la méthode. Cela signifie qu'au lieu qu'un chercheur demande successivement à chaque personne de répondre à une question, les personnes sont encouragées à discuter les unes avec les autres : poser des questions, échanger des anecdotes et commenter mutuellement les expériences et points de vue des autres. La méthode est particulièrement utile pour explorer les connaissances et expériences des personnes et peut être utilisée pour examiner non seulement ce que les personnes pensent mais aussi comment elles pensent et pourquoi elles pensent d'une certaine façon ». Voir Kitzinger, J., « Qualitative research: introducing focus groups », *British Medical Journal*, vol. 311, n°7000 (Juillet 1995), p. 299 à 302.

<sup>20</sup> Afin d'expliquer le large champ de la recherche, il a été fait référence à un large champ d'activités qui rentrent dans la définition des opérations la paix de l'HIPPO et dont les opérations de soutien de la paix de l'UA font partie. Voir Nations unies, A/70/95-S/2015/446 (note 3), p. 12 à 13.

<sup>21</sup> Avezov, X., « The New Geopolitics of Peace Operations II: A dialogue with West Africa », Rapport de l'atelier SIPRI, Abuja, du 16 au 18 sept. 2015 ; Avezov, X., « The New Geopolitics of Peace Operations II: A dialogue with the Greater Horn of Africa », Rapport de l'atelier SIPRI, Addis-Abeba, de 20 au 22 sept. 2015 ; Avezov, X., « The New Geopolitics of Peace Operations II: A dialogue with Central Africa », Rapport de l'atelier SIPRI, Douala, du 24 au 25 sept 2015 ; Avezov, X., « The New Geopolitics of Peace Operations II: A dialogue with Southern Africa », Rapport de l'atelier SIPRI, Maputo, du 28 au 30 oct. 2015 ; et Avezov, X., « The New Geopolitics of Peace Operations II: A dialogue with Sahel-Saharan Africa », Rapport de l'atelier SIPRI, Bamako, du 16 au 18 nov. 2015.

Le chapitre analyse les avis sur le type de réponses qui devraient être données ou pas dans le contexte d'opérations de paix, ainsi que le type de réponses probables nécessaires aux opérations de paix régionales et internationales et leur portée.

Le chapitre 3 fait un bilan des compétences et capacités dont les pays et organisations africaines disposent afin de les déployer dans de futures opérations de paix identifiées au chapitre 2, et les types de capacités dont devront probablement disposer les acteurs extérieurs. Ce chapitre met en exergue les défis et les voies éventuelles pour équilibrer le besoin d'assistance extérieure avec les appels africains à un rôle croissant dans les processus de programmation et de prise de décision relatifs aux opérations de paix sur le continent. Enfin, il étudie un certain nombre de défis liés aux dépendances mutuelles actuelles entre les acteurs africains et la communauté internationale et la façon d'évoluer vers un partenariat mondial équitable et plus équilibré.

Le chapitre 4 examine la façon dont la coopération internationale dans les opérations de paix en Afrique pourrait être améliorée dans un futur proche pour garantir un partenariat mondial équitable et plus équilibré. Il se penche sur les principaux acteurs dans les opérations de paix et sur leurs différents modes de coopération, en se concentrant sur les principaux défis pour leur coopération. Le chapitre suggère ensuite un certain nombre d'éléments pour une coopération future équilibrée et équitable.

Le chapitre 5 tire des conclusions générales sur l'avenir des opérations de paix en Afrique et les implications pour la coopération internationale.

Le chapitre 6 conclut le rapport en prenant en considération les implications que pourraient avoir ses résultats dans le domaine politique, afin de trouver une position intermédiaire selon laquelle les Africains et les acteurs extérieurs seraient en mesure de construire et d'améliorer les opérations de paix actuelles.



## 2. Aller de l'avant : l'avenir de l'environnement de sécurité en Afrique et des opérations de paix

Afin de discuter des réponses requises à l'avenir par les opérations de paix, il est important tout d'abord de comprendre à quoi pourrait ressembler le futur environnement sécuritaire et quels types d'opérations de paix pourraient être nécessaires pour relever les défis de sécurité qui en découleraient. Ce chapitre décrit les perceptions des participants lors des réunions régionales de dialogue en ce qui concerne l'environnement sécuritaire actuel et futur, leurs avis sur le fait de savoir si ces défis devraient être relevés dans le cadre ou hors du cadre des opérations de paix, ainsi que sa signification pour les opérations de paix.

### Perceptions de l'environnement de sécurité actuel et futur

Lors des réunions de dialogue sur l'avenir de l'environnement sécuritaire en Afrique, les discussions ont montré que les défis sont complexes, imbriqués et reliés les uns aux autres alors que leurs effets ont de plus en plus de répercussions transnationales et mondiales. Tout d'abord, les défis et les priorités sécuritaires dans les différentes sous-régions ont été identifiés lors d'une séance de remue-méninges et ont été ensuite regroupés. Ils varient d'une région à l'autre et à l'intérieur même des régions. Néanmoins, dans les grandes lignes, les participants aux réunions de dialogue ont brossé un tableau de la situation dans lequel les causes sous-jacentes des conflits armés et de l'instabilité en Afrique continueront d'être une combinaison de pauvreté, d'inégalités et de pénurie de ressources, ainsi que de faiblesse des institutions publiques et de faible ou piètre gouvernance.

Les institutions publiques ne sont souvent pas en mesure de fournir des services adéquats, des possibilités d'emploi et de protection pour la majorité de leur population, en particulier dans la périphérie des grandes villes où siègent les gouvernements et les institutions. Lors des réunions de dialogue, un fort sentiment dominait sur le fait que l'insuffisance d'investissement dans le bien-être public aggrave la pauvreté et augmente la vulnérabilité vis-à-vis des pandémies et des migrations qui, à leur tour, exacerbent la dégradation de la cohésion sociale et la solidarité dans un certain nombre de pays africains. Les gouvernements sont rarement obligés de rendre des comptes. Ils deviennent de plus en plus hybrides car ils sont parfois « pris en otage » par des élites dirigeantes corrompues, des criminels et d'autres acteurs non-étatiques. Cette dynamique contribue aux inégalités économiques et à un sentiment de privation relative parmi les populations déjà frustrées et marginalisées dans l'ensemble de l'Afrique, populations qui perdent de plus en plus foi dans les gouvernements, les institutions publiques et les organes de sécurité formels d'action coercitive.

Par conséquent, les réseaux criminels, gangs, groupes d'autodéfense, pirates, terroristes et insurgés, opérant dans les espaces faiblement gouvernés, à proximité et à travers un certain nombre de frontières poreuses, notamment à l'intérieur des zones urbaines marginalisées, trouvent un terrain de recrutement fertile dans les segments vulnérables de la population. Sont particulièrement exposés les jeunes et les chômeurs qui n'ont pas de possibilité d'accès aux activités légales génératrices de revenus et à l'éducation, qui sont socialement et politiquement exclus et donc sans grand espoir en un avenir meilleur. Cette exposition de la jeunesse à la radicalisation et à la criminalité a été considérée comme un problème prioritaire lors des réunions régionales de dialogue étant donné que la population augmente rapidement dans l'ensemble de l'Afrique et que cette population est en grande partie jeune.

Alors qu'un certain optimisme en l'avenir s'exprimait lors des réunions de la grande Corne de l'Afrique et d'Afrique de l'Ouest, le consensus général était que la situation en matière de sécurité en Afrique se détériorera très probablement à l'avenir si les causes sous-jacentes de conflit ne sont pas suffisamment traitées. Quatre facteurs qui pourraient aggraver la situation sécuritaire en Afrique ont été mis en exergue lors des réunions.

1. *Dégradation de l'environnement et pénurie de ressources.* Ces deux facteurs exacerbant l'instabilité et les conflits ont été mis en avant dans toutes les régions. Lors des réunions de la grande Corne de l'Afrique et d'Afrique de l'Ouest et australe, les participants ont mentionné que la sécheresse et la pénurie d'eau dues au réchauffement climatique ont des répercussions sur la disponibilité des pâturages, l'eau potable et la nourriture, attisant par conséquent les conflits en particulier parmi les populations appauvries. Lors des réunions d'Afrique centrale, australe et de l'Ouest, la dégradation de l'environnement due à une exploitation minière excessive et sous-réglémentée, ainsi que le braconnage et la déforestation motivés par des pratiques commerciales non durables et une demande croissante en matières premières ont été mentionnés.

2. *La prolifération d'armes illicites légères et de petit calibre (ALPC).* Les participants de toutes les réunions ont souligné que dans toute l'Afrique, et en particulier dans les espaces peu ou pas gouvernés, cette prolifération exacerbe la létalité des conflits, le crime, le terrorisme et les insurrections et met en péril les communautés les plus affectées par l'instabilité et la guerre.

3. *La dégradation des institutions démocratiques et la fermeture de l'espace politique.* Ces facteurs sont vus comme exacerbant les tensions et les conflits communautaires car les groupes frustrés, pauvres et marginalisés ont peu d'occasions d'exprimer leur mécontentement en participant aux processus démocratiques. L'augmentation notable du nombre de coups d'état et de tentatives d'amendements constitutionnels par des dirigeants voulant s'accrocher au pouvoir, en particulier dans les régions telles que l'Afrique centrale et de l'Ouest, le manque d'inclusion, de représentation et d'attention pour les groupes marginalisés et la société civile dans tout le continent et les révoltes qui en découlent parmi les acteurs non-étatiques et les populations frustrées, sont considérés comme des indicateurs de ces tendances.

4. *Flux migratoires.* Ces flux au sein de différentes régions et les flux des zones rurales vers les zones urbaines partout en Afrique, souvent causés par une modification des conditions environnementales, les conflits et l'espoir d'un avenir meilleur ailleurs, provoquent des tensions supplémentaires car les migrants, réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, se retrouvent en concurrence avec les populations locales pour les ressources, le travail, l'espace et la terre.

### **Défis sécuritaires exacerbés**

Prenant en compte les causes sous-jacentes et les facteurs aggravants, les participants aux réunions régionales de dialogue ont noté six défis sécuritaires majeurs auxquels l'Afrique est soit confrontée à l'heure actuelle ou auxquels elle le sera probablement à moyen terme (en ordre aléatoire).

1. *Conflits communautaire, identitaire et religieux.* Ces types de conflits ont été mentionnés lors de toutes les réunions. Lors des réunions d'Afrique centrale et dans la grande Corne de l'Afrique en particulier, on s'attend à ce que la répartition des populations ethniques entre différents pays et la marginalisation des populations minoritaires dans différents pays des sous-régions provoquent à l'avenir des tensions et, selon l'avis de certains, des guerres par procuration. Lors des réunions de la grande Corne de l'Afrique et d'Afrique de l'Ouest, il a été prédit que des affrontements entre différentes communautés ethniques et religieuses seront exacerbés par les sécheresses et les pénuries d'eau. Lors des réunions d'Afrique sahélo-saharienne, les participants ont noté que les conflits religieux augmentent entre Chrétiens et différentes branches de l'Islam. Les participants d'Afrique Centrale et de l'Ouest ont suggéré que la compétition pour les ressources ainsi que les tensions électorales créent des conditions favorables aux conflits identitaires.

2. *Insurrections.* Les défis violents lancés par les organisations d'insurgés aux gouvernements sont considérés comme un problème sécuritaire prioritaire dans la majorité des sous-régions, à l'exception de l'Afrique australe. Les participants ont reconnu que les dynamiques qui attisent ces insurrections sont complexes et peuvent être particulièrement fortes en périphérie des pays ou dans les espaces « pas gouvernés ». Ceux-ci servent de

refuge aux groupes d'insurgés qui peuvent facilement passer les frontières et profiter d'une aide extérieure.

3. *Terrorisme*. Dans toutes les sous-régions, la violence et l'instabilité causées par le terrorisme djihadiste ont été considérées comme un problème de sécurité prioritaire. La grande Corne de l'Afrique, l'Afrique sahélo-saharienne et l'Afrique de l'Ouest ont été considérées comme des foyers spécifiques de terrorisme, mais des préoccupations semblables ont été exprimées en Afrique centrale et australe. Bien que le terrorisme et les insurrections résultent souvent de facteurs similaires et que les deux prospèrent dans des espaces non gouvernés, ils représentent différents défis de sécurité. Les insurrections sont souvent motivées par des objectifs politiques ou territoriaux, alors que les groupes terroristes cherchent souvent à délégitimer le gouvernement mais pas forcément à le défier.<sup>22</sup> Chacun requiert une réponse différente. Néanmoins, ils ont généralement été combinés lors des réunions de dialogue car les organisations rebelles sont souvent qualifiées de terroristes.

4. *Crime organisé*. La prolifération du crime organisé, et en particulier le crime organisé international, a été mentionnée dans la majorité des sous-régions. Lors des réunions d'Afrique centrale, sahélo-saharienne et de l'Ouest, les participants ont eu des débats approfondis sur le vide de gouvernance dans les zones frontalières de leurs sous-régions, où les activités criminelles telles que la traite de personnes, le trafic de drogues et d'ALPC sont monnaie courante. Le crime organisé international menace non seulement la sécurité des communautés locales mais il déstabilise également des régions entières car les réseaux criminels, combinés aux défis terroriste et insurrectionnel mentionnés ci-dessus, constituent de nouveaux défis hybrides en matière de sécurité. De plus, en Afrique australe et de l'Ouest, le crime touche les grandes villes et les institutions étatiques. La cybercriminalité, par exemple, a fait l'objet d'une mention spéciale en Afrique australe et de l'Ouest comme étant un nouveau défi de sécurité face auquel les États des sous-régions sont mal préparés. Elle continuera par conséquent à proliférer et à être une cause potentielle notable d'instabilité.

5. *La piraterie*. Alors que la communauté internationale a progressé dans la gestion de la piraterie au large des côtes de Somalie, les participants d'Afrique centrale, de la grande Corne de l'Afrique, d'Afrique australe et de l'Ouest ont noté que la piraterie resterait certainement un défi majeur de sécurité dans le golfe de Guinée et le long de la côte de l'Afrique de l'Est, de la Corne jusqu'au canal du Mozambique. Les participants de la Somalie ont suggéré que la piraterie persistera probablement du fait des conditions socio-économiques actuelles, en particulier dans les pays appauvris où il existe peu de chances d'accéder à des moyens licites de génération des revenus.

6. *Les conflits sociaux*. Lors de toutes les réunions, le risque de conflits sociaux et de révoltes a été mentionné mais il a été surtout mis en exergue en Afrique centrale, australe et de l'Ouest. Les participants aux réunions d'Afrique centrale et de l'Ouest, en particulier, ont prédit que le refus des populations du continent de continuer à accepter une gouvernance qu'ils perçoivent comme déficiente et corrompue, l'autoritarisme croissant et les élections truquées sont des sources d'instabilité potentielle. Même en Afrique du Sud, sous-région à l'économie relativement performante, certains croyaient que les inégalités croissantes, la marginalisation et l'insatisfaction à l'encontre des institutions publiques pourraient mener à un soulèvement de masse lors d'un « printemps africain ».<sup>23</sup>

## Relever les défis sécuritaires africains : exigences et entendue des opérations de paix

Les participants aux réunions de dialogue ont appelé à l'application d'un plus large éventail de politiques et d'instruments pour faire face à la complexité des défis de sécurité tels que décrits ci-dessus. Toutefois, quatre axes prioritaires ont été identifiés comme étant décisifs pour gérer les futurs conflits en Afrique (en ordre aléatoire).

<sup>22</sup> Voir par ex. Hoffman, B., *Inside Terrorism* (Columbia University Press: New York, 2006), p. 35 et 36.

<sup>23</sup> Voir également Kigwangalla, H., « Why was there no "African Spring" », Aljazeera, 24 juillet 2014.

1. *Renforcer les stratégies de prévention des conflits.* Lors de toutes les réunions, les participants venant de tous les horizons ont demandé qu'une plus grande attention internationale soit portée à la prévention des conflits. Le besoin de renforcer, de manière substantielle, les mécanismes de systèmes d'alerte précoce et de prévention de conflits régionaux et sous-régionaux, afin de relever les défis sécuritaires complexes en Afrique, a été particulièrement mentionné. Les efforts de l'UA et des organisations sous-régionales ne devraient plus porter sur des actions à court terme de prévention des conflits spécifiques mais sur une prévention structurelle à long terme ciblant les causes sous-jacentes. Différentes formes d'une telle prévention structurelle ont été mentionnées, allant de la délimitation des frontières et le renforcement de l'intégration régionale, la liberté de mouvement et de commerce, jusqu'à l'amélioration des infrastructures nationales et locales de résolution des conflits et de consolidation de la paix.

2. *Renforcer les institutions étatiques et la bonne gouvernance.* Un large consensus s'est dégagé sur l'importance essentielle d'un renforcement accru des institutions étatiques et de la consolidation des États-nations, accompagnés de la création de plus d'opportunités pour les populations marginalisées, de la réduction des inégalités et de la stimulation de la bonne gouvernance responsable. Les problèmes de gouvernance sont essentiels puisque de nombreux défis majeurs en matière de sécurité mentionnés lors des réunions, en particulier ceux qui ne sont pas traditionnels, requerront des réponses coordonnées fortes de la part de l'État et des institutions étatiques.

3. *Améliorer le développement économique.* De même, les participants de tout le continent et venant de tous les horizons ont noté avec préoccupation que les priorités internationales actuelles se concentrent trop sur les solutions sécuritaires et militaires et insuffisamment sur les causes sous-jacentes des conflits liées aux problèmes de développement économique. Même si les efforts pour constituer des forces armées nationales, sécuriser les frontières et lutter contre le terrorisme sont des instruments importants pour le maintien de la sécurité, les améliorations à long terme dans les domaines tels que les infrastructures, la santé publique, l'éducation, la réduction de la pauvreté et l'emploi sont d'une importance capitale pour ne plus se concentrer sur les symptômes des conflits mais sur l'établissement d'une paix durable.

4. *Relever des défis sécuritaires majeurs souvent non traditionnels.* Malgré l'accent mis sur des approches préventives holistiques à long terme de la gestion des conflits en Afrique, le besoin de relever les défis majeurs de sécurité tels que le terrorisme, la criminalité et les insurrections, en particulier dans les espaces peu ou pas gouvernés, a été considéré comme vital à court terme. De nombreux participants ont insisté sur le fait que toute attention accrue portée au développement économique et à la gouvernance ne devrait pas se faire aux dépens de la lutte contre les insurrections et les groupes terroristes tels qu'al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), Boko Haram, Ansar Dine, le Mouvement du 23 mars (M23) et al-Shabab. Des défis importants nécessiteront en fin de compte des réponses fortes. Ils plaident pour que, tout en portant une attention accrue aux causes sous-jacentes, la gestion des symptômes ne soit pas oubliée vu que les populations auront à en être protégées.<sup>24</sup>

### **Élargir le champ des opérations de paix**

Même s'ils ne sont pas nouveaux, les domaines prioritaires mis en exergue ci-dessus suggèrent que les opérations de paix doivent s'adapter davantage pour répondre à la complexité croissante des défis sécuritaires auxquels l'Afrique restera confrontée à l'avenir. Depuis le déploiement des premières opérations de maintien de la paix de l'ONU en 1947 et 1948, le nombre d'organisations impliquées a augmenté et la nature et les tâches des opérations de paix ont évolué.<sup>25</sup> Cependant, malgré un consensus entre les participants lors des réunions régionales de dialogue sur le besoin d'étendre et d'augmenter les efforts pour relever les défis de sécurité en Afrique, les avis divergeaient sur le point de savoir si et comment de

<sup>24</sup> Voir également la Déclaration de Windhoek, « Silencing the guns—terrorism, mediation and armed groups », 6th annual retreat of special envoys and mediators on the promotion of peace, security and stability in Africa, Windhoek, Namibie, du 21 au 22 oct. 2015.

<sup>25</sup> Bellamy, A. J. et Williams, P. D., « Trends in peace operations 1947–2013 », ed. J. A. Koops et al., *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations* (Oxford University Press : Oxford, 2015), p. 13 à 42.

telles tâches devaient être réalisées dans le cadre d'opérations de paix. Néanmoins, une majorité était en faveur de l'expansion. En général, les participants de la société civile ont souligné la nécessité de traiter les causes sous-jacentes des conflits au sein même des opérations, alors que les participants militaires ont souvent mis l'accent sur la nécessité pour les missions de traiter les défis sécuritaires majeurs. Au cours des réunions, presque personne n'a argumenté pour des opérations limitées et ciblées, et même les participants militaires étaient d'accord sur la nécessité de faire plus pour traiter les causes sous-jacentes de conflit, y compris de porter une attention accrue au développement économique. Lors des réunions régionales de dialogue, quatre arguments généraux se sont cristallisés pour étendre le champ des opérations.

1. *Étendre le champ des opérations pour relever les défis non-traditionnels et majeurs est nécessaire pour maintenir leur pertinence.* Cet argument était très fort dans les sous-régions de la grande Corne de l'Afrique, de l'Afrique sahélo-saharienne et de l'Ouest. Il a été renforcé lors du dialogue mondial, en particulier en ce qui concerne les insurrections, le terrorisme et le crime organisé. Dans l'Afrique sahélo-saharienne et de l'Ouest, il a été noté que si elles ne font pas face à ces défis majeurs, les opérations de paix ne pourront pas construire la paix, ni aider à fournir des services aux populations vulnérables et encore moins reconstruire les institutions. Ces défis majeurs nécessiteront également, à terme, l'adaptation des mandats de maintien de la paix de l'ONU et de ses principes.

2. *Inclure des tâches supplémentaires dans les opérations de paix a également un effet financier pratique.* De nombreux participants ont accepté la dépendance continue des États et organisations à l'égard du financement et de l'assistance externes pour faire face aux défis sécuritaires sur le continent à court et moyen termes. Les représentants militaires et gouvernementaux semblaient, par conséquent, être en faveur de l'inclusion des aspects de lutte contre les insurrections et le terrorisme dans le contexte des opérations de paix, car cela permettrait de mieux garantir les capacités et un financement durable.

3. *La légitimité et la responsabilité des réponses aux défis non-traditionnels, tels que le terrorisme, seront plus probablement garanties en les incluant dans les opérations de paix.* Lors des réunions d'Afrique sahélo-saharienne, les participants du Mali, par exemple, ont argumenté qu'inclure la lutte contre le terrorisme dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU était préférable car de telles opérations sont guidées par des intérêts et des normes de sécurité mondiales collectives. Au lieu d'externaliser des éléments ou d'autoriser les pays à intervenir seuls, des mandats élargis permettraient à la communauté internationale de réguler la qualité et l'efficacité des réponses. Un participant à la réunion d'Afrique sahélo-saharienne a pris l'exemple de la MINUSMA pour argumenter qu'en externalisant les tâches antiterroristes aux opérations menées par la France ou la CEDEAO, la communauté internationale perdait sa capacité à régler la réponse au terrorisme tout en ouvrant simultanément la porte à des interventions moins légitimes motivées par des intérêts géostratégiques plutôt que de maintenir la stabilité et la paix.

4. *Étendre le champ des opérations de paix augmente les perspectives de développer une approche plus globale.* Plusieurs participants aux réunions d'Afrique sahélo-saharienne ont suggéré que les opérations fournissent un cadre commun dans lequel la communauté internationale, y compris les États et les organisations sous-régionales, peut travailler conjointement pour défendre leurs intérêts communs. On pourrait faire valoir qu'une approche commune serait plus probablement formulée dans le contexte d'une opération de paix qui rassemble plusieurs approches nationales et différents instruments, plutôt qu'en dehors de celle-ci.

### Crise de croissance : les défis de l'expansion

Malgré un soutien majoritaire, lors des réunions, pour l'extension des opérations de paix, plusieurs ont admis que les opérations seront confrontées à des défis si elles continuent à croître. Les participants ont identifié sept défis majeurs.

1. *Les opérations de paix sont déjà à la limite de leurs capacités.* Selon certains participants aux réunions de dialogue de la grande Corne de l'Afrique, d'Afrique sahélo-saharienne et de l'Ouest, l'extension et l'ajout de tâches supplémentaires, telles que celles associées à la coopération au développement ou la lutte contre le terrorisme, risquent de miner encore plus la capacité des missions à répondre aux attentes et à gérer durablement les conflits. Lors de la réunion de la grande Corne de l'Afrique, un fonctionnaire de la mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) a insisté sur ce point en suggérant que des opérations telles qu'AMISOM ont déjà des capacités limitées et que, par conséquent, elles seraient tout simplement incapables d'assurer des tâches de développement économique. Lors de la réunion d'Afrique sahélo-saharienne, un fonctionnaire de la MINUSMA a affirmé que la mission n'aurait pas la capacité militaire d'assurer des tâches de lutte contre le terrorisme en plus de son mandat actuel, déjà ardu, de stabilisation.

2. *Étendre le champ des opérations de paix augmenterait la dépendance envers les pays régionaux et extérieurs fournisseurs de troupes et de police ainsi qu'envers les contributeurs financiers animés par des intérêts géostratégiques ou des motifs moins nobles.* Lors de toutes les réunions mais, en particulier, lors de celles de l'Afrique sahélo-saharienne, australe et de l'Ouest, les participants ont suggéré qu'à moins que, ou jusqu'à ce que, les acteurs africains soient prêts ou capables de financer leurs propres opérations, les intérêts extérieurs et les dynamiques géopolitiques continueront à avoir une influence significative sur le programme des opérations de paix en Afrique. Les participants étaient aussi préoccupés par les intérêts nationaux et géostratégiques qui pourraient constituer la motivation des contributions des principaux pays africains pourvoyeurs de troupes et de police (voir chapitre 3). Une dépendance accrue envers ces pays fournisseurs de troupes et de forces de police ainsi qu'envers les contributeurs financiers réduirait l'influence sur eux, avec, à long terme, des résultats potentiellement contre-productifs pour la stabilité en Afrique.

3. *Étendre les tâches des opérations de paix aura probablement pour effet d'augmenter encore l'attention portée aux éléments militaires en leur sein.* Les participants aux réunions de dialogue d'Afrique centrale, de la grande Corne, australe et de l'Ouest ont suggéré que les missions en Afrique sont déjà trop focalisées sur les aspects militaires et que des tâches supplémentaires devraient, vu l'esprit militaire dominant dans les opérations de paix africaines, signifier automatiquement plus de tâches militaires. Les participants d'Afrique australe en particulier, ont exprimé leurs préoccupations sur le fait qu'inclure plus de coopération au développement, d'aide humanitaire ou de tâches de consolidation de la paix dans les opérations de paix, qui se concentrent traditionnellement sur les solutions militaires, risquerait de les titriser.

4. *Même si le fait que les opérations de paix assurent plus de tâches de développement augmenterait leur légitimité, celle des pays et gouvernements hôtes pourrait également être mise en cause.* Dans ce contexte, par exemple, un ancien représentant du gouvernement malien a argumenté que même les projets de coopération civilo-militaire (CIMIC) mis en œuvre par la MINUSMA ont affaibli l'État malien dans son essence, vu que la légitimité du gouvernement dépend des services fournis et que les projets du CIMIC remplaçaient ce rôle du gouvernement.

5. *Ajouter des tâches de plus en plus importantes, larges et intrusives aux mandats de mission pourrait constituer un nouveau défi pour les relations de travail entre les missions, les gouvernements hôtes et les autres parties au conflit.* Alors que les opérations sont souvent déployées avec le consentement de toutes les parties prenantes, les gouvernements hôtes ou les autres parties ne sont pas toujours d'accord avec certains aspects du mandat. Il est particulièrement difficile pour les missions de stabilisation pluridimensionnelles, telles que la MINUSMA, qui a un mandat solide, d'une part, et pour celles qui sont chargées d'initier et de faciliter un processus de paix délicat, d'autre part, de maintenir la perception de leur impartialité lors de l'exécution effective de leur mandat.

6. *Dans le cas des opérations de maintien de la paix de l'ONU, respecter les principes, régissant les opérations de maintien de la paix, d'impartialité, d'accord des parties et du non-recours à la force devient de plus en plus difficile si les opérations de l'ONU assument des défis de sécurité non-traditionnels.* Les participants des réunions d'Afrique sahélo-saharienne et mondiale ont débattu de l'importance de préserver ces principes. Certains ont suggéré que ces principes devraient être adaptés au nouvel environnement de sécurité, ce qui nécessiterait une plus grande flexibilité, tandis qu'un plus petit groupe a souligné l'importance de maintenir séparées les tâches d'application des opérations de paix, afin de préserver la légitimité et la sécurité des « casques bleus » (force de maintien de la paix de l'ONU). Certains participants craignaient que les opérations de maintien de la paix de l'ONU perdent leur image d'impartialité si elles intégraient les tâches de lutte contre les insurrections et le terrorisme et risquaient ainsi d'être considérées comme parties au conflit.

7. *Les opérations de paix pourraient ne pas toujours être l'outil le mieux adapté pour résoudre les problèmes de sécurité.* Cet avis minoritaire lors des réunions de dialogue, a également été exprimé par un fonctionnaire sud-africain lors d'un entretien au cours duquel il a souligné que, vu les capacités et engagements à long terme nécessaires pour relever les défis sécuritaires non-traditionnels, tels que le crime organisé et le terrorisme, les inclure dans les opérations ralentirait inutilement leurs déploiements et augmenterait leurs coûts. Un participant égyptien a suggéré qu'en matière de lutte contre le terrorisme, par exemple, seuls des États auraient la capacité d'investir dans une stratégie de sécurité à long terme renforcée par l'État de droit.

## Une perspective africaine sur les futures opérations de paix

Vu que les opérations de paix ont évolué au fil du temps pour répondre et s'adapter aux nouveaux environnements sécuritaires et prenant en compte les avantages et les inconvénients liés à toute autre expansion mentionnés ci-dessus, les participants aux réunions africaines de dialogue étaient en général convaincus que les opérations de paix en Afrique devraient continuer à élargir leurs horizons. Il est possible, à partir de leurs interventions, d'énumérer un certain nombre de types possibles d'opérations de paix régionales et internationales.

### **Un besoin constant d'opérations multidimensionnelles**

Lors de la plupart des réunions, mais en particulier celle d'Afrique de l'Ouest, de nombreux participants ont argumenté que la multidimensionnalité et la nature intégrée de nombreuses opérations de paix existantes devraient être maintenues, sinon approfondies et élargies. De ce point de vue, une gamme plus large de tâches qui inclut tout, de la reconstruction, à la consolidation de la paix et la facilitation du processus de paix, à la lutte contre le terrorisme, permettrait aux opérations de s'engager plus efficacement pour s'attaquer aux causes sous-jacentes des conflits et construire une paix durable. En outre, il existe une prépondérance de la pauvreté, des inégalités, d'institutions étatiques faibles et de mauvaise gouvernance dans différentes parties du continent. Toutes ces importantes causes sous-jacentes de conflit et d'instabilité illustrent, pour de nombreux participants, le besoin constant d'opérations de paix multidimensionnelles qui soutiennent les États africains dans le développement de leurs capacités, le renforcement de la responsabilité et la promotion de la réconciliation et de l'inclusion.

Pour de nombreux participants, en particulier ceux issus de la société civile, les opérations de paix multidimensionnelles, et en particulier les aspects non-militaires ou civils de telles opérations, aideraient à contrebalancer leurs objectifs militaires et sécuritaires en Afrique. La multidimensionnalité et les améliorations correspondantes dans les infrastructures et le bien-être garantiraient également que les opérations de paix aient des effets durables et viables. Différentes régions ont toutefois insisté sur différents aspects supplémentaires. Les participants aux réunions de dialogue d'Afrique de l'Ouest, en particulier, ont mentionné l'importance d'incorporer des programmes à long terme aux mandats relatifs à la réconciliation aux niveaux communal et national, et de renforcer lorsqu'ils existent déjà,

les programmes de désarmement, de démobilisation, de réintégration et de déradicalisation et reconstruction et renforcement des mécanismes de contrôle civil. En Afrique centrale et dans la grande Corne de l'Afrique, un nombre important de participants ont souligné l'importance d'intégrer aux mandats les tâches humanitaires et de développement. Lors de la réunion d'Afrique sahélo-saharienne, certains ont mentionné l'importance de prendre en compte la religion et le besoin en personnel spécialisé en religion.

Certains participants ont soutenu que les opérations de paix, en particulier celles qui ne sont pas déployées par l'ONU, ont rarement les capacités suffisantes pour assurer des mandats aussi étendus et multidimensionnels. Ce point de vue a été le plus clairement exprimé lors des réunions de la grande Corne de l'Afrique, d'Afrique sahélo-saharienne et de l'Ouest. La majorité des participants a toutefois argumenté que le manque de capacités n'est pas en soi un argument contre la multidimensionnalité, et suggère à la place que les organisations et les acteurs internationaux et régionaux investissent davantage dans des opérations de paix multidimensionnelles pour garantir leur efficacité et leur contribution à une paix durable.

### **Une importante accrue donnée aux missions et aux composantes civiles dans les missions : prévention à court et à long termes**

Il est intéressant de noter que, lors des discussions sur les types d'opérations de paix nécessaires, les participants n'ont généralement pas fait référence aux « missions civiles » et seulement rarement aux capacités civiles. En fait, ils emploient le terme d'opérations de paix essentiellement pour décrire des missions militaires telles que le maintien de la paix, l'appui à la paix et les missions d'imposition de la paix. Toutefois, lorsque les participants discutaient des instruments qui pourraient être nécessaires à de futures opérations de paix, ils ont fait référence à une série d'approches et d'outils qui sont généralement utilisés lors de missions civiles ou des composants civils des opérations de paix.

#### *Les missions civiles centrées sur la démocratisation, la bonne gouvernance et l'État de droit*

Lors de la réunion d'Afrique australe, les opérations de paix militaires de grande ampleur ont été considérées comme incompatibles avec un environnement sécuritaire dominé par des conflits de basse intensité, le crime organisé et la petite criminalité et les défis relatifs à la sécurité des personnes. Les participants se sont plutôt concentrés sur les besoins portant sur un ensemble de tâches non-militaires, liées à la reconstruction d'un environnement positif de sécurité des personnes et de paix, comme soutenir l'État de droit et la bonne gouvernance, la démocratisation et la police qui sont souvent réalisées dans le contexte de missions civiles. En fait, les missions sur le terrain, qui ont été déployées par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) depuis la fin de la guerre froide, incluent des tâches et des objectifs très similaires.

De même, de nombreux participants à d'autres réunions ont également souligné le besoin de renforcer les institutions étatiques, de promouvoir la bonne gouvernance et d'encourager l'État de droit afin d'améliorer la prévention des conflits structurels à long terme. En Afrique de l'Ouest, les participants ont décrit la nécessité de consolider les institutions étatiques et plus spécifiquement, de construire des institutions étatiques et un secteur de la sécurité qui soient plus responsables et légitimes. Les efforts de lutte contre la corruption ont également été mentionnés comme une priorité lors des réunions d'Afrique centrale et de l'Ouest, puisqu'elles permettraient une distribution plus juste des richesses en ressources des deux sous-régions et, par extension, d'aider à préparer à de futurs défis tels que la raréfaction des ressources et la dégradation de l'environnement.

Les participants à la réunion d'Afrique centrale, en particulier, ont souligné qu'outre l'éducation de la population au processus électoral, il est nécessaire d'améliorer l'éducation en général et fournir de meilleurs services et informations aux communautés marginalisées faiblement alphabétisées et ayant un accès limité à l'information. Ce type de missions de démocratisation civile, de bonne gouvernance et de l'État de droit, de prévention structurelle à long terme selon l'esprit des missions de terrain de l'OCDE, même si elles n'ont



jamais été identifiées en tant que telles, aurait l'avantage supplémentaire d'être moins controversé qu'une prévention à court terme sous forme de missions d'observation.

#### *Missions civiles de prévention à court terme et observation des élections*

Outre les missions structurelles de prévention à long terme telles qu'exposées ci-dessus, les participants aux réunions d'Afrique centrale, australe, de l'Ouest et de la grande Corne de l'Afrique, en particulier, ont considéré comme crucial d'œuvrer davantage pour la prévention de conflits à court terme. Lors des réunions d'Afrique centrale et de l'Ouest, les tâches de prévention à court terme de la violence électorale étaient considérées comme particulièrement pertinentes. Les participants aux réunions d'Afrique centrale ont mentionné la violence postélectorale persistante au Burundi et ils craignaient les conséquences éventuelles des élections prévues dans des pays tels que la République Démocratique du Congo (RDC), le Kenya, le Rwanda et l'Ouganda. Beaucoup craignaient que les élections en série dans la sous-région puissent entraîner une instabilité massive et la dégradation des institutions démocratiques si le résultat ou la légitimité des urnes était contesté, ou si les élites dirigeantes tentaient de préserver leur pouvoir en amendant la constitution ou en opprimant les partis d'opposition. Certains ont critiqué la communauté internationale pour son incapacité ou sa réticence à prévenir les conflits liés aux élections, en particulier dans les cas où les signes de conflits latents sont flagrants avant les élections.

Les participants ont suggéré qu'en plus de l'observation des élections régulières, qui se concentre généralement sur les jours des scrutins, des missions d'observation des élections plus conséquentes devraient être déployées bien avant les élections pour soutenir le processus électoral dans son ensemble : en permettant le dialogue entre les principaux acteurs politiques sur des protocoles électoraux mutuellement acceptables, en surveillant les partis politiques candidats aux élections et en éduquant la population sur le processus électoral. Du personnel en uniforme devrait intervenir lorsque de telles missions d'observation civile échouent à prévenir un conflit armé. Les participants ont admis que nombre de pays africains s'opposeraient à de telles missions, car elles seraient considérées comme une interférence extérieure dans leurs affaires intérieures.

#### **Plus d'opérations de gestion de crise pour relever les défis sécuritaires majeurs non-traditionnels**

Lors de toutes les réunions de dialogue, les défis sécuritaires majeurs et non-traditionnels (voir ci-dessus) ont été mentionnés comme prioritaires. Même si l'importance de traiter les causes sous-jacentes des insurrections, du terrorisme et du crime organisé était claire, de nombreux participants considéraient tout de même la sécurité à court terme comme cruciale pour des opérations de paix efficaces.

#### *Missions de lutte contre les insurrections et le terrorisme*

La lutte contre les insurrections dans le contexte des opérations de paix a été principalement discutée lors des réunions de la grande Corne de l'Afrique et d'Afrique de l'Ouest. La lutte contre le terrorisme était une des principales priorités des opérations de paix lors des réunions de dialogue de la grande Corne de l'Afrique, d'Afrique sahélo-saharienne et de l'Ouest et mondiale. Contrairement aux recommandations contenues dans le rapport de l'HIPPO, selon lesquelles « les troupes des Nations unies ne devraient pas mener des opérations militaires de lutte contre le terrorisme » et « qu'une prudence extrême devrait guider le mandat de tâches visant à dégrader, neutraliser ou vaincre un ennemi désigné, de nombreux participants pensaient qu'afin de rester pertinente, l'ONU devrait être à même de mener des opérations antiterroristes et anti-insurrectionnelles.<sup>26</sup> Notamment lors de la réunion de dialogue d'Afrique sahélo-saharienne, les participants, en particulier les Maliens, mais également certains venant d'Afrique du Nord ont demandé l'inclusion du mandat de lutte antiterroriste dans les opérations de paix de l'ONU telles que la MINUSMA. En plus de la logique souvent perçue comme évidente d'inclure la lutte contre le terrorisme et les

<sup>26</sup> United Nations, A/70/95-S/2015/446 (note 3), p. 12.

insurrections dans les opérations de paix, le mélange répandu des deux concepts était frappant. Toute action militaire contre les groupes islamistes tels qu'AQMI, Boko Haram, Ansar Dine et al-Shabab, était généralement, et ce indépendamment des stratégies, qualifiée d'antiterroriste.

*Missions de lutte contre le crime organisé international, la piraterie et l'immigration clandestine*

Le crime organisé, y compris la cybercriminalité, a été perçu comme un défi de sécurité majeur, en particulier lors des réunions d'Afrique australe et de l'Ouest. Les participants aux deux réunions, ont mentionné que vu les ressources limitées et la nature transnationale du crime organisé, les États d'Afrique ne sont pas en mesure de faire face, seuls, au problème. Les participants s'accordaient en général à dire qu'une attention accrue au développement économique, des réponses immédiates pour atténuer les facteurs critiques du crime organisé international seraient tout de même nécessaires à court terme, bien que lutter de manière durable contre le crime organisé nécessiterait une gamme plus large d'instruments. Lors de la réunion d'Afrique de l'Ouest, certains ont suggéré que les opérations de paix, dans leur ensemble, devraient être pourvues de compétences et de capacités spécifiques nécessaires à la police et éradiquer le crime organisé. Sinon, les opérations spécialisées de gestion de crise étaient perçues comme pertinentes vu la nature interdépendante et transnationale du défi.

Malgré les références fréquentes, lors des réunions régionales de dialogue, au besoin pour les futures opérations de paix de répondre à d'autres défis non-traditionnels, dont la piraterie et l'immigration clandestine, les participants n'ont pas décrit en détail les tâches et les responsabilités que de telles missions devraient assumer. De nombreuses questions relatives aux rôles et aux aspects pratiques des opérations de paix pour répondre aux défis non-traditionnels sont par conséquent restées sans réponses.

### **Opérations régionales**

Vu la nature régionale et transfrontalière de nombreux défis sécuritaires en Afrique, les participants ont fréquemment suggéré qu'afin d'opérer de manière efficace, de futures opérations de paix nécessiteront une réflexion, des approches, des stratégies et des solutions régionales, et auront par conséquent plus souvent besoin d'avoir un caractère régional. Lors de toutes les réunions, il a été souligné que de nombreuses causes sous-jacentes, telles que la répartition des groupes ethniques entre différents pays, la marginalisation des populations minoritaires et les tensions géopolitiques qui en découlent parfois, sont de caractère plutôt régional que national. De plus, de nombreux défis majeurs se manifestent également de manière transnationale et ce même lorsqu'ils sont principalement nationaux. Ils utilisent des frontières poreuses ou des soutiens extérieurs. Les groupes d'insurgés, de criminels organisés de manière transnationale, de terroristes et de pirates, en particulier, opèrent fréquemment dans des espaces faiblement gouvernés autour et à travers des frontières poreuses. Ces groupes ne respectent pas les frontières ; par conséquent, de nombreux participants ont argumenté que les opérations de paix devraient faire de même.

Un renforcement de la coopération entre les missions pourrait être une partie de la solution, tandis que les opérations de paix avec des mandats nationaux pourraient également mettre l'accent sur les approches régionales et les soutenir. Selon un fonctionnaire de l'ONU à la réunion sahélo-saharienne, la MINUSMA, par exemple, a conscience des approches régionales pour lutter contre le terrorisme et le crime organisé et les soutient. Toutefois, les opérations régionales étaient jugées préférables.

### **3. D'une dépendance mondiale à un partenariat mondial : les exigences des futures opérations de paix en Afrique**

Ce chapitre étudie les compétences et capacités jugées nécessaires pour la paix future en Afrique. Il constate une dépendance mutuelle des acteurs africains et de la communauté internationale qui s'accompagne d'avantages et d'inconvénients pour toutes les parties concernées. Cela rend la réalisation des objectifs encore plus difficile. Il conclut qu'un partenariat équilibré et équitable est nécessaire, dans le cadre duquel cette dépendance mutuelle diminue, et que l'influence, à la fois des acteurs africains et de la communauté internationale, est accrue pour garantir les meilleures opérations de paix possibles en Afrique.

#### Compétences et capacités africaines en perspective

##### **Données sur les troupes, l'équipement et le financement en Afrique**

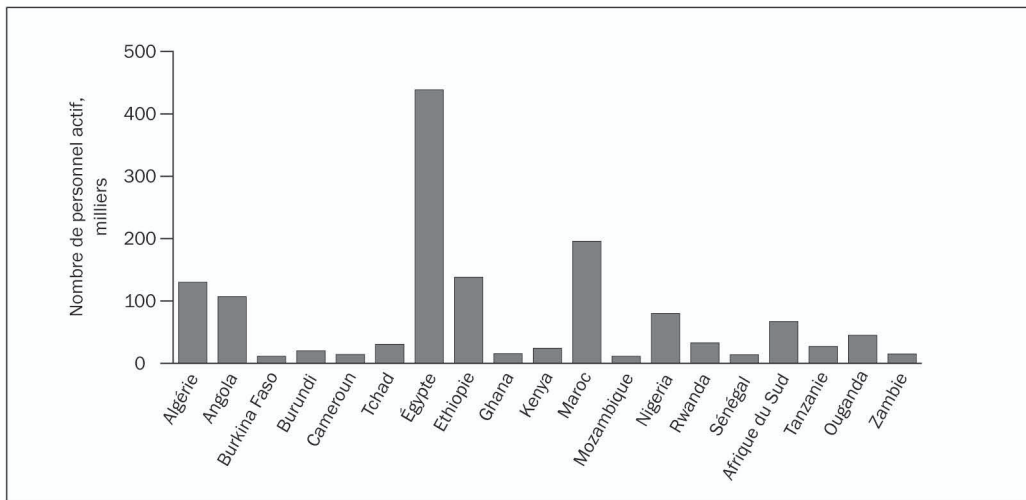
Les données de l'Institut international de recherche sur la sécurité et du SIPRI sur les forces armées africaines, les dépenses militaires et les opérations de paix multilatérales, combinées à des réflexions issues des réunions de dialogue, sont un point de référence utile quant aux compétences et capacités africaines actuelles à exécuter les opérations de paix internationales et régionales nécessaires pour relever les futurs défis sécuritaires en Afrique (voir chapitre 2).

L'hypothèse, lors des réunions de dialogue (et souvent ailleurs), est que les pays africains disposent de suffisamment de ressources humaines en termes d'unités d'infanterie disponibles, et plusieurs pays en Afrique entretiennent effectivement des forces armées relativement puissantes. La figure 3 montre les effectifs de personnel actif dans les forces armées des principales puissances militaires d'Afrique, ainsi que les principaux fournisseurs de troupes aux opérations de paix.<sup>27</sup> Le personnel militaire a la part du lion de l'ensemble des forces armées africaines. Toutefois, même si cela donne une indication sur le vivier de contingents de troupes dans lequel les pays africains peuvent éventuellement puiser pour contribuer aux opérations de paix, le nombre effectif de soldats disponibles à de telles fins est souvent nettement moindre. En plus du fait que la majorité des forces armées africaines a des tâches et des responsabilités ardues de défense nationale et de sécurité intérieure, le déploiement dans des opérations de paix nécessite une formation et des équipements spécifiques et suffisants. Par conséquent, le nombre de pays africains à disposer des forces substantielles nécessaires au déploiement et au soutien des près de 80 000 membres du personnel militaire actif africain dans les opérations de paix en Afrique en 2015, par exemple, est en réalité relativement limité.<sup>28</sup>

Néanmoins, malgré le nombre relativement limité des forces armées des nombreux fournisseurs potentiels de troupes et le fait que la majorité de leurs capacités soit souvent nécessaire à des tâches de défense nationale ou intérieure, de nombreux pays africains fournissent des quantités substantielles de personnel militaire aux opérations de paix. La comparaison des chiffres de personnel actif dans les forces armées africaines aux effectifs militaires déployés dans les opérations de paix par les dix principaux fournisseurs de troupes montre que certains pays déploient une proportion considérable de leurs troupes actives dans les opérations de paix (voir figure 4). Le Burundi, par exemple, déploie près de 33 % de ses troupes d'active dans les opérations de paix, le Burkina Faso près de 25 % et le Kenya près de 20 %. Ces proportions de personnel déployé par rapport au nombre de troupes d'active sont pratiquement sans précédent en dehors de l'Afrique. Les entretenir, signifie que ces pays ont des possibilités restreintes en matière de formation et de récupération, ce

<sup>27</sup> Les forces armées dans des pays tels que la République démocratique du Congo, la Somalie, le Sud-Soudan et le Soudan, qui sont impliqués dans des guerres civiles de longue durée, et sont, par conséquent, soit indisponibles soit inadaptées pour des opérations de paix, ont été exclues de cette présentation.

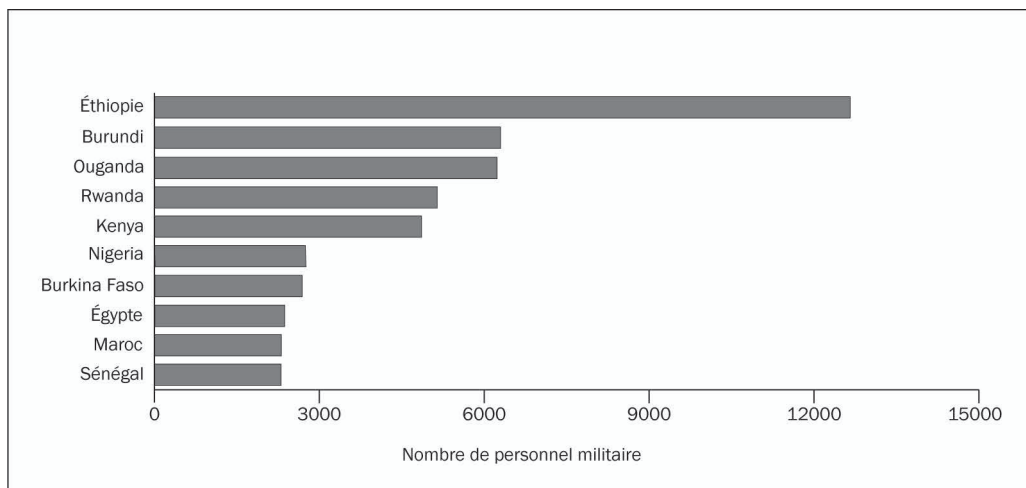
<sup>28</sup> « Sub-Saharan Africa », in International Institute for Security Studies, *The Military Balance, 2016* (Routledge: Londres, 2016), p. 421 à 480.



**Figure 3.** Forces armées africaines : personnel actif, 2015

*Note :* les forces paramilitaires sont éventuellement incluses.

*Source :* International Institute for Security Studies, *The Military Balance*, 2016 (Routledge : Londres, 2016).



**Figure 4.** 10 principaux contributeurs africains en personnel militaire aux opérations de paix en Afrique, 2015

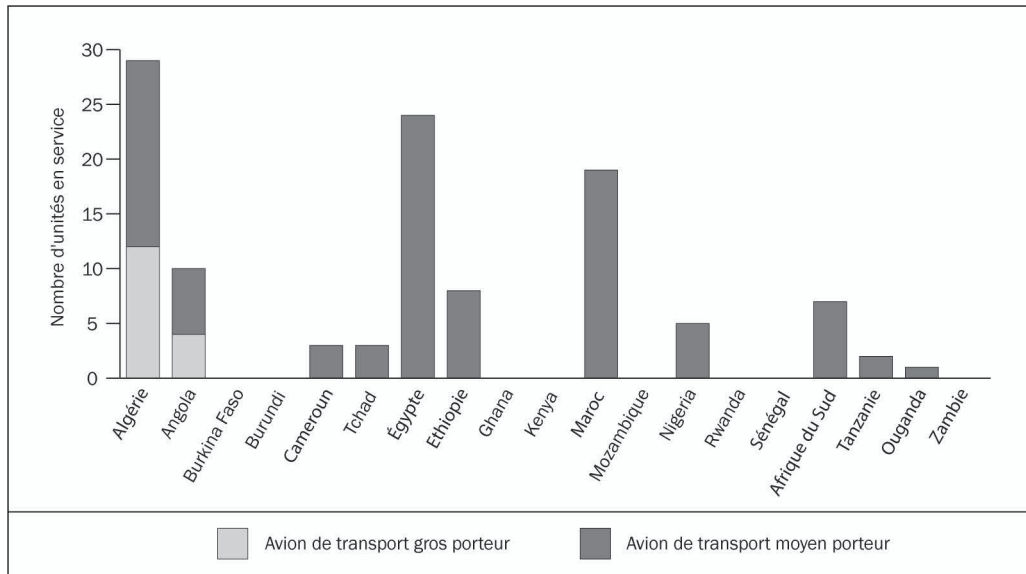
*Note :* les chiffres sont ceux au 31.12.2015 et excluent la Force multinationale et observateurs (MFO) en Égypte (Sinaï).

*Source :* SIPRI Multilateral Peace Operations Database, <<http://www.sipri.org/databases/pko/>>.

qui risque de compromettre le maintien de leurs forces dans la durée. De plus, un volume de troupes aussi important à l'étranger peut aussi être source de risques de sécurité intérieure.<sup>29</sup> Ces figures illustrent clairement que les fournisseurs africains de troupes partagent une part significative de la charge des opérations de paix en Afrique.

Alors que les pays africains fournissent la plus grande part du personnel déployé dans les opérations de paix en Afrique, les forces armées africaines manquent d'équipement moderne suffisant pour soutenir ces forces. Les données disponibles montrent que les équipements militaires, en particulier dans les pays d'Afrique sub-saharienne, sont très limités. La majorité ne dispose pas des moyens militaires de base et n'ont pas suffisamment modernisé ou entretenu leurs équipements. La majorité de l'équipement militaire dont ils disposent

<sup>29</sup> Gebicke, S. et Magid, S., « Lessons from around the world: benchmarking performance in defense », *McKinsey on Government* (Printemps 2010), <[http://www.defense-aerospace.com/dae/articles/communiques/BenchmarkingPerformance\\_VF.pdf](http://www.defense-aerospace.com/dae/articles/communiques/BenchmarkingPerformance_VF.pdf)>.



**Figure 5.** Forces armées africaines : aéronefs de transport à voilure fixe, 2015

Note : les chiffres n'incluent pas les aéronefs de transport léger.

Source : International Institute for Security Studies, *The Military Balance, 2016* (Routledge : Londres, 2016).

effectivement, y compris celui listé aux figures 5 à 8, ne serait probablement pas disponible pour une utilisation dans le cadre d'opérations de paix, du fait du problème de fonctionnement et de maintenance ou du fait qu'il est employé à des fins de sécurité internes pressantes. Par conséquent, même des pays disposant de forces armées relativement bien équipées, comme l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Nigeria, l'Afrique du Sud et l'Ouganda, ont une marge de capacité limitée.<sup>30</sup>

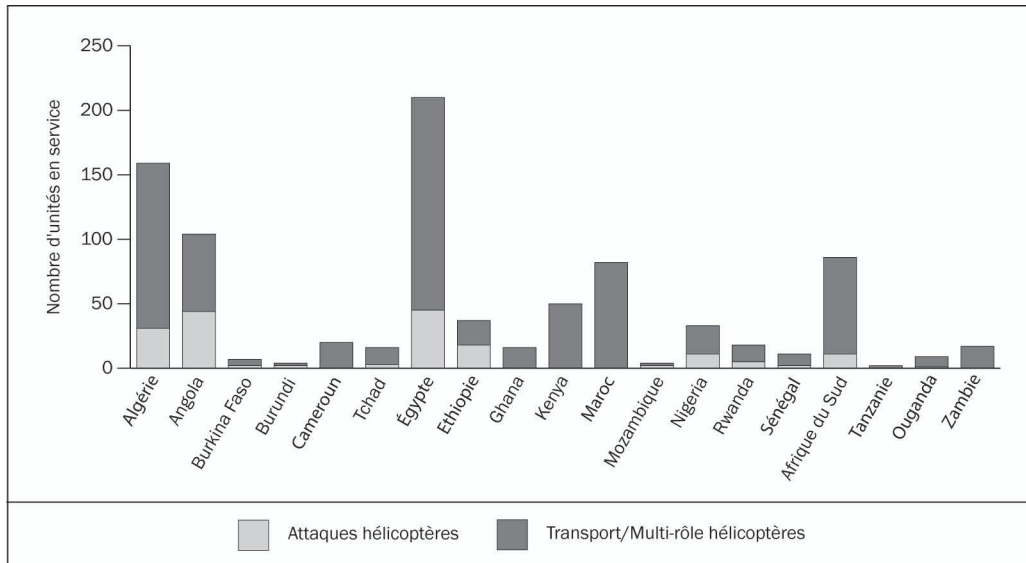
La capacité de transport aérien est extrêmement limitée en Afrique. Les pays africains, en particulier ceux d'Afrique sub-saharienne, n'ont en général que peu ou pas d'aéronefs en service qui soient capables de transporter des troupes et des équipements à destination ou à l'intérieur des zones de déploiement. Aucun des principaux fournisseurs africains de troupes ne dispose d'une capacité de transport aérien stratégique. (Parmi les pays listés figure 5, seuls l'Algérie et l'Angola disposent de plusieurs avions gros porteurs en service.) La capacité de transport aérien tactique est également très limitée et se compose essentiellement d'avions de transport moyens porteurs et d'hélicoptères. La figure 5 montre que la majorité des forces armées africaines et les principaux pays africains fournisseurs de troupes ne dispose d'aucun aéronef de transport à voilure fixe ou d'un nombre très limité.

De même, la majorité des pays africains, à l'exception de l'Algérie et de l'Égypte, et dans une moindre mesure de l'Angola et de l'Afrique du Sud, ne dispose que d'un nombre très limité d'hélicoptères en service capables de transporter des troupes (voir figure 6). Le nombre d'hélicoptères de combat et de plateformes multi-rôles capables de mener des attaques au sol est encore plus limité. Cela signifie que la majorité des forces aériennes africaines ne dispose que de ressources limitées disponibles pour le transport tactique de troupes, de soutien aérien rapproché, d'évacuation des malades et des blessés, de reconnaissance, de surveillance et de renseignement (ISR). L'Algérie, l'Angola, le Burundi, le Cameroun, l'Égypte, le Kenya, le Maroc, le Nigeria et l'Afrique du Sud disposent de certaines capacités d'UAV qui sont essentiellement destinées aux fins d'ISR. Le nombre de tels systèmes est toutefois inconnu.<sup>31</sup>

La disponibilité d'unités navales dans les forces armées africaines les plus aptes et les pays principaux fournisseurs est également limitée. La majorité des navires de surface illustrés sur la figure 7 est localisée en Afrique du Nord et sont de petits bateaux patrouilleurs côtiers ou de haute mer. En outre, les pays tels que le Kenya, le Nigeria, le Sénégal et l'Afrique du Sud ont besoin de leurs capacités maritimes limitées pour assurer la police de leurs côtes étendues.

<sup>30</sup> Voir « Afrique sub-saharienne » (note 28), p. 421 à 480.

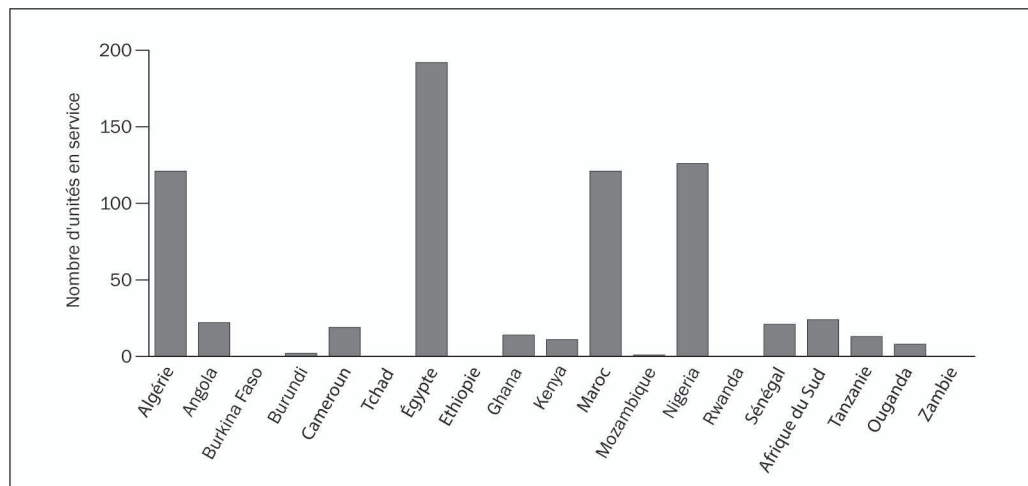
<sup>31</sup> SIPRI Arms Transfers Database, <<https://www.sipri.org/databases/armstransfers>>.



**Figure 6.** Forces armées africaines : hélicoptères, 2015

*Note* : les hélicoptères multi-rôles peuvent assurer différentes tâches, dont le transport léger, la reconnaissance armée et le soutien sur le champ de bataille.

*Source* : International Institute for Security Studies, *The Military Balance, 2016* (Routledge: Londres, 2016).



**Figure 7.** Forces armées africaines : navires de surface, 2015

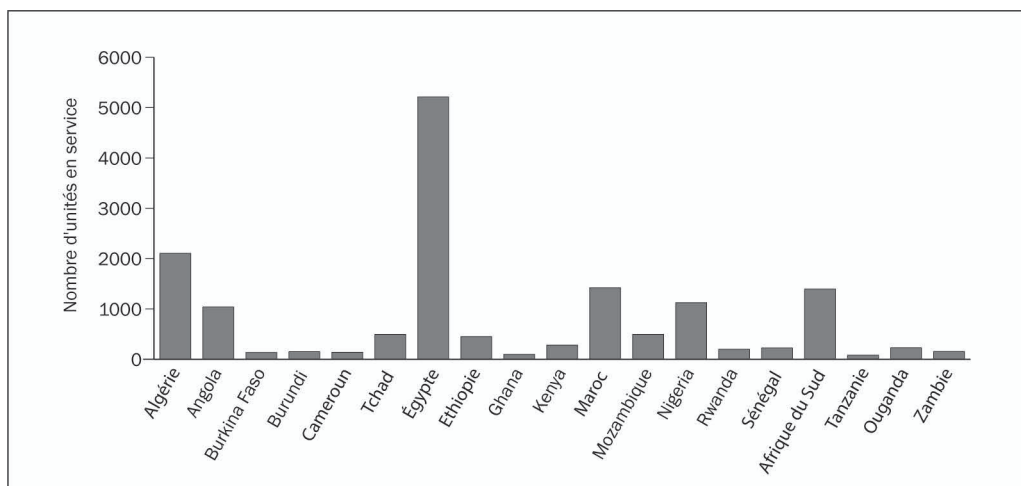
*Note* : les chiffres incluent tous les navires de surface en service par pays, la majorité sont des vaisseaux de surveillance côtière et de patrouille. D'autres types de navires incluent des frégates et des corvettes, des véhicules amphibies et de débarquement, des navires de soutien et de logistique et des dragueurs de mines. Les sous-marins sont exclus.

*Source* : International Institute for Security Studies, *The Military Balance, 2016* (Routledge : Londres, 2016).

De nombreux pays africains côtiers sont confrontés à d'énormes défis de gestion de leurs propres problèmes de piraterie et de contrebande et ont peu à offrir ailleurs aux opérations internationales.<sup>32</sup>

Les contingents africains dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU et dans les opérations de paix africaines ou sous conduite africaine souffrent de taux relativement élevés de décès. Lors des réunions, une explication courante de cette tendance était que de nombreux pays africains disposent de moyens et d'équipements insuffisants pour protéger leurs troupes sur le terrain. Plusieurs opérations de paix en Afrique sont menées dans des environnements hostiles dans lesquels elles sont régulièrement la cible de groupes armés et

<sup>32</sup> « Afrique subsaharienne » (note 28), p. 421 à 480.



**Figure 8.** Forces armées africaines : véhicules blindés, 2015

*Notes :* Les chiffres n'incluent pas les chars de combat. Le chiffre pour les véhicules terrestres d'Algérie est une sous-estimation : la Garde républicaine et la Gendarmerie nationale du pays disposent d'un nombre indéterminé de véhicules terrestres, par conséquent, seul le nombre de véhicules connu est inclus.

*Source :* International Institute for Security Studies, *The Military Balance, 2016* (Routledge : Londres, 2016).

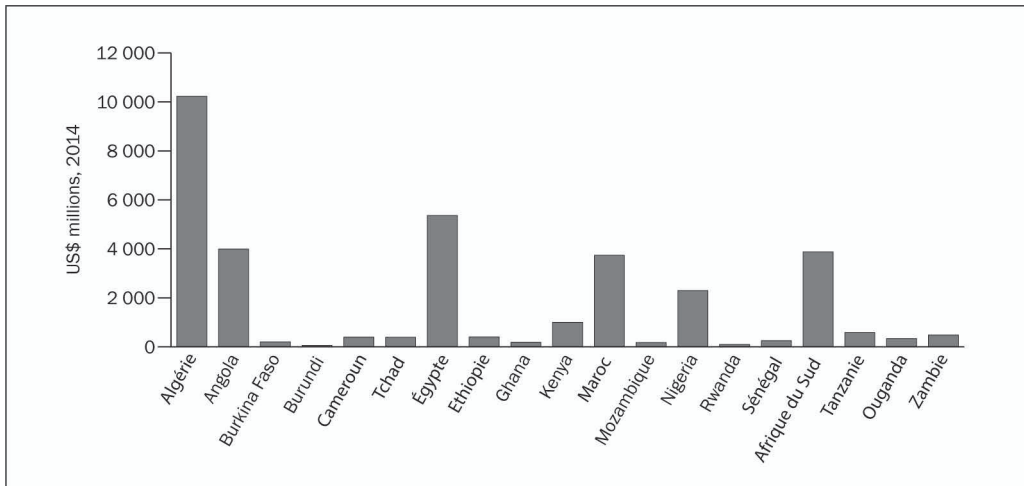
exposés à des menaces asymétriques. Par exemple, l'utilisation de bombes en bord de route et d'engins explosifs improvisés (EEI) contre les soldats de la paix de l'ONU au Mali a fait de nombreuses victimes qui auraient pu être évitées si les véhicules avaient été mieux protégés contre ces engins.<sup>33</sup>

La figure 8 illustre le nombre de véhicules blindés (chars de combat exclus) en service dans les armées des pays africains mentionnés ci-dessus. Même si les pays disposent d'un nombre relativement substantiel de véhicules blindés en service et même si plusieurs pays ont reçu récemment de nouveaux véhicules dans le but spécifique de les déployer dans les opérations de paix, de nombreuses armées dépendent de véhicules qui sont anciens et seulement légèrement blindés ou souvent pas opérationnels. Comme la capacité de transport des troupes par véhicule est faible, l'équipement disponible est clairement insuffisant pour soutenir le corps des unités plus importantes.<sup>34</sup>

L'incapacité de la majorité des pays africains à renforcer leurs compétences et capacités militaires peut en partie s'expliquer par le niveau modeste de leurs dépenses de défense. De nombreux pays africains sont des pays en voie de développement économique avec des petites économies. L'Angola, le Nigeria et l'Afrique du Sud sont les seuls pays en Afrique sub-saharienne avec des niveaux élevés de dépenses militaires (voir figure 9). Par comparaison, en 2015, les dépenses militaires de tous les pays africains combinés étaient de 57,5 milliards USD, à comparer aux 60,7 milliards USD pour la France seule et un budget total du maintien de la paix de l'ONU de 8,27 milliards USD (voir figure 10). Le fait que les dépenses militaires de la France soient plus élevées que celles de toute l'Afrique montre pourquoi les acteurs extérieurs sont en excellente position pour assister les pays africains dans leurs opérations de paix. Pour cette raison parmi d'autres, de nombreux pays africains touchent également des sommes substantielles d'assistance militaire de la part d'acteurs extérieurs.

<sup>33</sup> Voir également Van der Lijn, J. et Dundon, J., « Peacekeepers at risk: the lethality of peace operations », SIPRI Policy Brief, 02.2014 ; et Van der Lijn, J. et Smit, T., « Peacekeepers under threat? Fatality trends in UN peace operations », SIPRI Policy Brief, 09.2015.

<sup>34</sup> Arms Transfers Database SIPRI, <<https://www.sipri.org/databases/armstransfers>>.



**Figure 9.** Dépenses militaires en Afrique, 2015

*Notes :* Les chiffres sont en millions de dollars US à prix constants de 2014. Les chiffres des dépenses militaires du Burkina Faso sont de 2014 car aucune information n'était disponible pour 2015.

*Source :* SIPRI Military Expenditure Database, <<https://www.sipri.org/databases/milex>>.

### Les compétences nécessaires pour de futures opérations de paix en Afrique

Ayant à l'esprit les compétences et les capacités des acteurs africains ci-dessus, les participants aux réunions régionales et mondiales de dialogue ont identifié un certain nombre de lacunes dans les compétences civiles, militaires et financières. Les acteurs et les organisations africaines devraient actuellement avoir recours à l'assistance d'acteurs externes pour combler ces lacunes, afin de mener les opérations de paix internationales et régionales nécessaires pour relever de futurs défis sécuritaires en Afrique (voir chapitre 2).

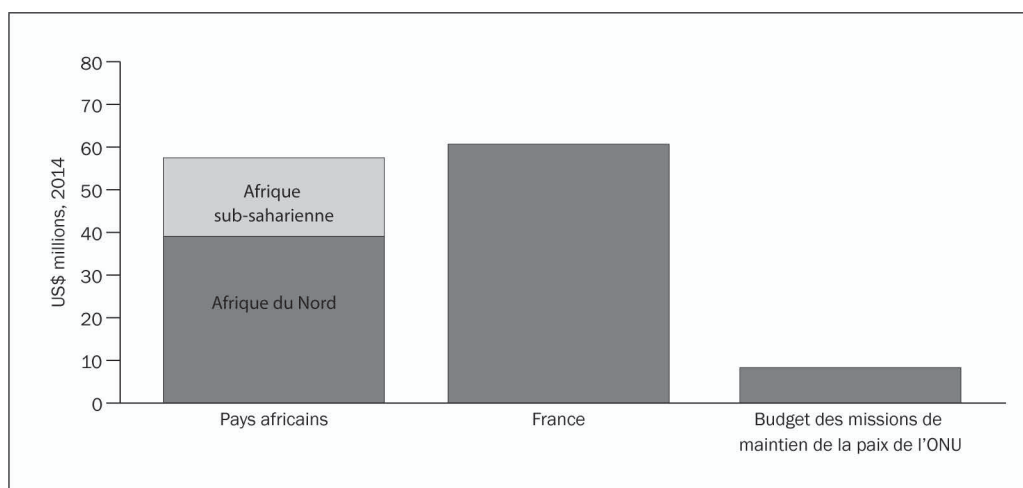
#### *Capacités civiles*

Les capacités civiles sont généralement considérées comme très faibles tant dans les organisations africaines que dans leurs États membres. Bien que l'UA et certains CER/RM soient en train de développer ces capacités, ou de les planifier, ces efforts en sont encore à leurs débuts.<sup>35</sup> En Afrique, l'approche fortement militaire concernant les opérations de paix (voir chapitre 2) peut avoir contribué à une certaine négligence de leurs aspects civils. En Afrique de l'Ouest, les participants ont noté le besoin de renforcer les capacités civiles dans les domaines de la déradicalisation, du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration (DDR), dont le désarmement des ALPC ; de la réinsertion des jeunes combattants ; de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) ; et de la fourniture de services aux populations marginalisées. Dans la grande Corne de l'Afrique, l'attention se portait beaucoup plus sur les capacités relatives aux projets de développement économique et de contrôle des frontières. Lors des réunions d'Afrique centrale, sahélo-saharienne et australe, les participants ont principalement mis en exergue la nécessité pour les opérations de paix d'avoir les moyens de promouvoir l'État de droit, la bonne gouvernance et la démocratisation, ainsi que de surveiller les violations des droits de l'Homme et des droits civils et de développer davantage d'expertise de protection des civils, des genres et de la religion.

Malgré ces divergences de priorité entre les régions, de nombreux participants convenaient qu'en plus, et parfois à la place, l'ONU, l'UE, les organisations africaines et les pays ont besoin de capacités civiles adéquates pour les opérations de paix en Afrique. Ils ont besoin d'assistance extérieure pour développer et renforcer ces capacités. Sans une telle aide, les participants soutiennent que les réponses africaines aux conflits armés, en particulier, reposeront probablement essentiellement sur les moyens militaires.

<sup>35</sup> Union Africaine, « Report of the Independent Panel of Experts' Assessment of the African Standby Force and Plan of Action for Achieving Full Operational Capability by 2015 », Addis-Abeba, 10 déc. 2013.





**Figure 10.** Dépenses militaires des pays africains et de la France, comparées au budget des missions de maintien de la paix des Nations unies, 2015

*Notes :* les chiffres des dépenses militaires des pays africains et de la France sont en millions de dollars US à prix constants en 2014. Les chiffres du budget des missions de maintien de la paix de l'ONU sont calculés pour l'année calendaire 2015 sur la base des budgets de 2014/2015 et 2015/2016, en supposant un taux constant de dépenses tout au long de l'année fiscale.

*Sources :* SIPRI Military Expenditure Database, <<https://www.sipri.org/databases/milex>>; et SIPRI Multilateral Peace Operations Database, <<http://www.sipri.org/databases/pko/>>.

### *Renforcer les capacités militaires et les éléments clefs*

Lors de toutes les réunions, les participants militaires et gouvernementaux ont souligné l'importance cruciale de renforcer les capacités militaires terrestres, aériennes et maritimes africaines afin de garantir la sécurité et l'efficacité des opérations de paix en Afrique, en particulier celles affectées d'un mandat fort, chargées de faire face à des menaces asymétriques dans des environnements hostiles. Lors des réunions de la grande Corne de l'Afrique, d'Afrique sahélo-saharienne, de l'Ouest et mondiale, en particulier, les participants ont mentionné que le manque d'équipements militaires, même de base, expose souvent les troupes africaines à des risques inutiles sur le terrain et menace de compromettre leur capacité à s'acquitter avec succès de leurs missions.

Parmi les différents types de capacités militaires, la logistique (en particulier le transport de troupes), le soutien aérien rapproché et l'ISR étaient considérés comme des domaines exigeant tout particulièrement d'être améliorés. La majorité des opérations de paix en Afrique dépend en général de facteurs extérieurs pour fournir de tels éléments clefs, mais de nombreux participants auraient préféré qu'ils aident les forces armées africaines à obtenir de telles capacités pour elles-mêmes. Leur « liste de souhaits » incluait des aéronefs de transport à voilure fixe, des hélicoptères de combat et de transport, des véhicules blindés. Certains participants ont également mentionné les capacités navales comme étant un préalable important qui permettrait aux marines africaines de mieux protéger les côtes africaines et de lutter contre la piraterie. Enfin, les UAV ont été souvent mentionnés comme illustrant le besoin d'introduire des technologies modernes dans les forces armées africaines.

Dans certaines régions, la préférence donnée au renforcement des capacités africaines (plutôt qu'à une coopération renforcée avec des acteurs extérieurs disposant déjà de telles capacités, notamment de capacités et d'équipements militaires spécialisés) semble fondée sur une expérience récente. Plusieurs participants aux réunions d'Afrique sahélo-saharienne et de l'Ouest ont soutenu, par exemple, que la Mission internationale de soutien au Mali sous contrôle africain (MISMA) aurait pu être déployée plus rapidement au Mali si les acteurs extérieurs avaient fourni un appui logistique plus important et plus rapide lorsqu'un tel déploiement rapide était nécessaire. L'importance d'améliorer la capacité de collecte de renseignements des services secrets, au lieu de dépendre essentiellement des renseignements recueillis par les acteurs extérieurs, a également été mise en avant lors des deux réunions.

Un participant du Nigeria, par exemple, a critiqué les partenaires bilatéraux tels que le Royaume-Uni, les États-Unis et la France pour ne pas partager suffisamment les renseignements relatifs à la sous-région.

#### *Renforcer la capacité de déploiement rapide et les forces spéciales*

Un appel en faveur d'un soutien extérieur constant des institutions d'AAPS, et de la FAA en particulier, a été lancé par l'ensemble des participants. Lors des réunions de la grande Corne de l'Afrique, de l'Afrique sahélo-saharienne, australe et de l'Ouest, beaucoup ont argumenté qu'il existe un besoin constant de soutien et de développement des capacités des forces africaines de réaction rapide. Les difficultés passées en matière de logistique et de planification de la MISMA ont été relevées pour suggérer que les capacités de déploiement rapide en Afrique ne sont pas encore opérationnelles et qu'elles ont encore besoin d'être soutenues. La réponse de l'UA à ces défis, par le biais de l'établissement de la Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (ACIRC), un mécanisme de réponse rapide temporaire, a été largement perçu comme un complément précieux mais dont la relation avec la FAA manque de clarté.<sup>36</sup>

Lors de la réunion mondiale, les participants ont noté que l'absence sur le continent africain de forces spéciales bien formées et bien équipées empêche les fournisseurs africains de contingents d'intervenir de manière rapide, agile et hautement mobile qui serait nécessaire, entre autres, pour mieux protéger les civils dans des situations instables de conflit. Au lieu de cela, ils sont souvent perçus comme devant attendre l'arrivée des forces spéciales françaises ou américaines. Maintenir et accroître le niveau actuel de soutien et de formation extérieur fourni aux forces spéciales africaines est par conséquent déterminant pour permettre aux fournisseurs africains de contingents de répondre rapidement aux crises et aux attaques contre les civils.

#### *Formations des personnels civils, militaires et policiers*

Les participants à toutes les réunions ont confirmé le besoin constant de formation des personnels militaires, policiers et civils à des tâches pluridimensionnelles qui leur sont confiées dans le cadre d'opérations de paix. De tels efforts de formation sont particulièrement importants car les rôles tenus par le personnel des opérations de paix sont souvent différents des tâches nationales pour lesquelles ils ont été formés.

#### *Financement extérieur continu pour les opérations et contributions de paix africaines*

À court et moyen termes, l'AAPS, les opérations de maintien de la paix sous direction africaine et les contributions africaines aux opérations de l'ONU resteront largement dépendantes du financement extérieur de partenaires bilatéraux et d'organisations internationales telles que l'UE et l'ONU. Les participants à la réunion mondiale ont constaté que, même si les États membres de l'Union africaine se sont engagés à augmenter leurs contributions au budget de paix et de sécurité de l'UA de 25 % du budget d'ici à 2020, par le biais du nouveau fonds pour la paix de l'UA, une indépendance complète vis-à-vis d'un financement extérieur reste une aspiration à long terme.<sup>37</sup>

Concernant les besoins et les capacités mentionnés ci-dessus, la majorité des participants aux différentes réunions de dialogue soutient l'idée que l'Afrique devra à terme assurer de façon indépendante sa propre sécurité. D'ici-là, cependant, comme l'Afrique n'a pas encore développé ces capacités, une fourniture extérieure de capacités avancées, d'outils clefs, de forces d'action rapide et de forces spéciales, considérées par de nombreux pays européens comme étant leurs capacités spécialisées, reste bienvenue.

<sup>36</sup> Voir Commission de l'Union africaine (AUC), « Rapport de la Présidente de la Commission sur l'opérationnalisation de la capacité de déploiement rapide de la FAA et la mise en place d'une « Capacité africaine de réponse immédiate aux crises », RPT/Exp/VI/STCDSS/ (i-a) 2013, 26 avril 2013.

<sup>37</sup> Voir Fonds pour la paix de l'Union africaine (UA), « Securing predictable and sustainable financing for peace in Africa », Août 2016 ; et l'Union africaine, « The African Union adopts the AU Peace Fund », communiqué de presse, Kigali, 18 juillet 2016, <<http://www.peaceau.org/en/article/the-african-union-adopts-the-au-peace-fund>>.

Équilibrer l'assistance extérieure et les intérêts africains : de la prise en main par les Africains à des partenariats mondiaux et régionaux.

### **Les nombreux visages de l'appropriation africaine**

Quelle que soit leur origine, les participants à toutes les réunions régionales de dialogue ont très largement souligné l'importance de la « prise en main par les Africains » des opérations en Afrique. Lors de la réunion mondiale de dialogue, les participants d'Europe et d'Amérique du Nord, ainsi que les représentants de l'ONU, de l'UA et de l'UE ont également affirmé que leurs pays ou organisations souhaitent contribuer à augmenter l'appropriation africaine qui pour beaucoup semble une fin en soi.

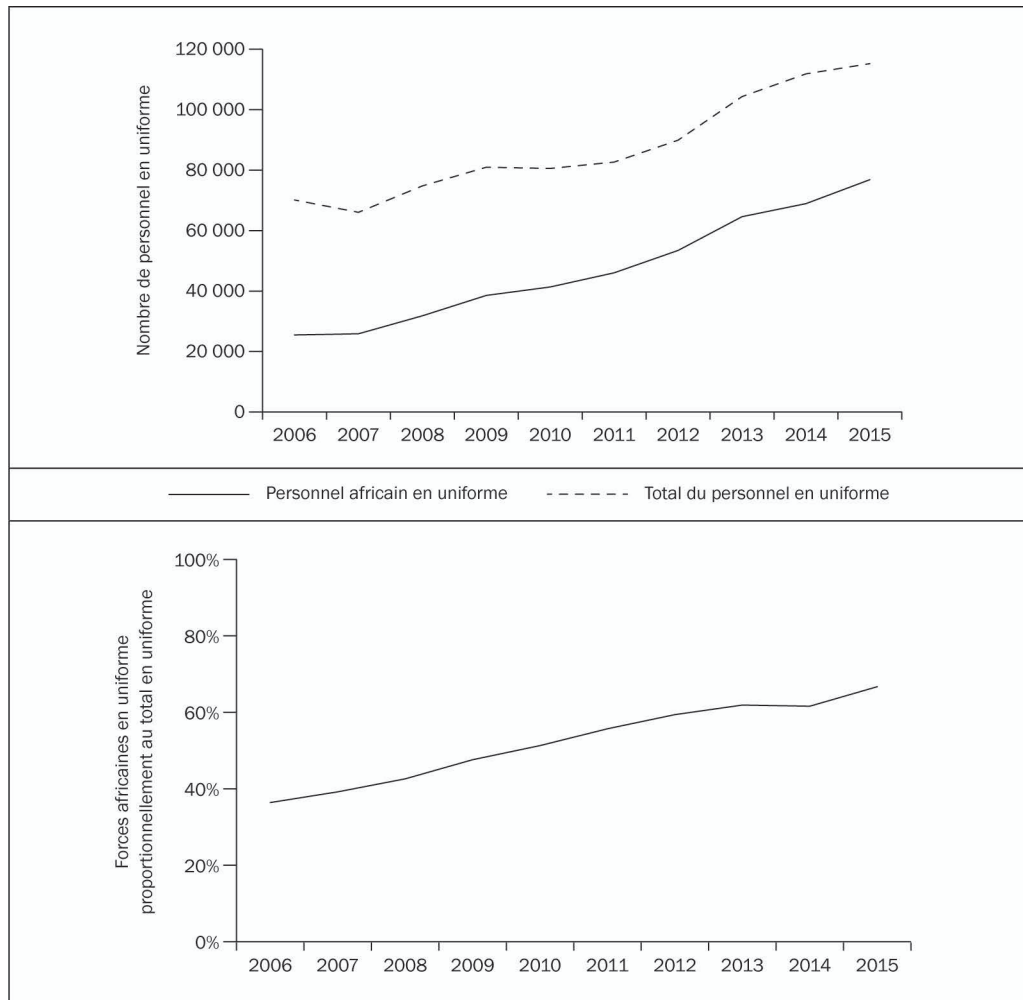
L'expression de prise en main par les Africains a toutefois été utilisée pour exprimer des choses différentes. De manière générale, pour la majorité des participants, la prise en main par les Africains est synonyme d'un contrôle africain du processus de prise de décision relatif au déploiement et à la conduite des opérations de paix en Afrique. La majorité des participants représentant des acteurs extérieurs a toutefois utilisé l'expression pour souligner le besoin perçu par les pays et organisations de mener des opérations en Afrique en continuant à contribuer à la fourniture de personnel militaire mais également en finançant de plus en plus les opérations de paix. Alors que cette dernière interprétation n'exclut pas nécessairement la précédente, et que de nombreux participants africains ont effectivement soutenu l'objectif de l'indépendance des opérations, cette distinction est importante, car la majorité des participants africains voyait cette prise en main comme une primauté de prise de décision pour les acteurs africains, alors que les participants représentant les acteurs extérieurs semblaient réticents à attribuer le pouvoir de prise de décision aux acteurs africains.

Le soutien des acteurs extérieurs à l'augmentation des contributions africaines, tout du moins au niveau opérationnel, est compréhensible, vu le besoin constant de la communauté internationale en contributions généreuses de contingents. Même si certains pays européens participent à nouveau aux opérations de maintien de la paix en Afrique, en particulier au Mali, leurs contributions aux opérations de paix sur le continent ont été relativement limitées au cours des deux dernières décennies. En dépit du nombre de missions de politiques de sécurité et de défense commune de l'UE (PSDC) sur le continent, le volume de personnel européen et nord-américain déployé en Afrique a été nettement inférieur au nombre d'Africains et ressortissants d'autres régions non-européennes. Ceci est dû, en partie, à la perception persistante que déployer des troupes dans les opérations de paix de l'ONU, et en particulier dans les opérations de l'ONU en Afrique, est plus dangereux que déployer des troupes pour d'autres organisations et dans d'autres régions.<sup>38</sup> De nombreux pays grands fournisseurs de troupes et de police d'Asie et du Moyen-Orient préfèrent également laisser les opérations de paix les plus importantes en Afrique aux fournisseurs de troupes africains et, à la place, contribuer à des opérations de maintien de la paix plus traditionnelles.<sup>39</sup> En outre, augmenter la contribution en troupes africaines et financer les opérations de paix en Afrique permettraient de réduire la charge pesant sur les acteurs extérieurs fortement impliqués dans les opérations de paix et de sécurité tels que la France.

Parmi les participants africains, il n'était pas toujours clair quels groupes de pays devaient être représentés afin de créer une véritable appropriation africaine des opérations de paix ou qui possède cette appropriation africaine. Les représentants gouvernementaux et militaires ont généralement fait valoir que les gouvernements hôtes devraient être en charge du processus de prise de décision, cependant, les représentants de la société civile en particulier, mais également un certain nombre d'universitaires, étaient nettement plus en faveur d'une « appropriation locale » par les « utilisateurs de la paix » tels que les communautés locales, les femmes et les enfants en particulier. Certains participants craignaient même que ce contrôle africain du processus de prise de décision relatif aux opérations de paix signifierait simplement que les gouvernements africains seraient désignés comme responsables, ce qui pourrait être en soi problématique vu que les réunions ont souvent été l'occasion

<sup>38</sup> Van der Lijn et Dundon (note 33).

<sup>39</sup> Van der Lijn et Avezov (note 1), p. 29.



**Figure 11.** Contributions africaines en personnel aux opérations de paix en Afrique, de 2006 à 2015.

*Note :* La Force multinationale et observateurs (FMO) en Égypte (Sinaï) n'est pas incluse comme une opération de paix en Afrique.

*Source :* SIPRI Military Expenditure Database, <<https://www.sipri.org/databases/milex>>.

d'exprimer frustration et méfiance vis-à-vis des gouvernements, des sphères formelles et informelles de la sécurité et des élites au pouvoir. Les différentes opinions au sein de l'Afrique sur la signification de l'appropriation africaine montrent que le principe n'est pas nécessairement un principe démocratique. Même si le terme est couramment employé par les acteurs africains et extérieurs, sa signification est contestée.

### Dépendance mutuelle mondiale-régionale

Bien que l'objectif d'une prise en main par les Africains soit pertinent, il est toutefois interprété de façon telle qu'il est fort probable que les acteurs africains continueront à court et moyen termes de dépendre d'acteurs extérieurs. En attendant, la communauté internationale continuera de dépendre d'un nombre limité d'acteurs africains si les acteurs extérieurs et les autres acteurs africains sont réticents ou incapables de fournir une contribution personnelle significative aux opérations de la paix en Afrique. Par conséquent, différentes formes de partenariat mondial-régional continueront probablement à coexister.

La dépendance en contributions africaines des opérations de paix en Afrique a augmenté dans des proportions considérables au cours des dix dernières années. Le continent a connu une hausse massive des activités des opérations de paix, en particulier en termes de volume

de personnel en uniforme déployé, qui est passé d'environ 70 000 en 2006 à plus de 115 000 en 2015. En même temps, le volume de personnel non africain en uniforme déployé en Afrique est resté largement stable à environ 40 000. De ce fait, alors qu'au milieu des années 2000, l'Afrique a contribué pour un peu plus d'un tiers de l'ensemble du personnel en uniforme déployé en Afrique, ce chiffre est passé à deux tiers (voir figure 11).

Simultanément, les acteurs africains sont presque entièrement dépendants des financements extérieurs pour leur contribution aux opérations de paix. Lors de la période de 2013 à 2015, les 54 pays africains ont fourni seulement 2,5 % des taux réels totaux estimés pour les opérations de maintien de la paix effectuées en majorité en Afrique. Lors de la période de 2016 à 2018, ce pourcentage augmentera légèrement à 2,7 %. Les contributions volontaires ne sont pas incluses dans ces pourcentages. Ceci signifie que la contribution des pays africains au coût total des opérations de maintien de la paix de l'ONU sera même inférieure.<sup>40</sup>

L'UA et le CER/MR dépendent également d'un niveau élevé de financement extérieur pour déployer leurs propres opérations de paix. Bien que la part du budget total de l'UA couverte par les contributions obligatoires de ses États membres ait augmenté ces dernières années, et qu'elle devrait encore s'accroître avec le nouveau fonds pour la paix de l'UA, elle continuera à ne couvrir que 27 % du budget total de l'UA proposé pour l'exercice 2017.<sup>41</sup> Pour couvrir les coûts de fonctionnement de l'AMISOM, l'UA dépend complètement du soutien financier direct et indirect de l'UE, de l'ONU et d'un éventail de pays individuels. L'UE couvre les coûts des indemnités pour l'ensemble de son personnel, tandis que l'ONU soutient l'AMISOM par un appui logistique élargi financé directement par le budget de maintien de la paix de l'ONU.<sup>42</sup> De même, d'autres opérations récentes sous conduite africaine, telles que la MISMA, la mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) et la mission de sécurité de la CEDEAO en Guinée-Bissau (ECOMIB), n'ont été en mesure de se déployer et d'opérer que grâce à l'aide financière extérieure.

Cette dépendance mutuelle mondiale et régionale, qui demeurera probablement une réalité dans les années à venir, présente un certain nombre de défis qui doivent être pris en considération. Dans l'idéal, ils doivent être surmontés afin de rendre ce partenariat mondial et régional en Afrique, tel qu'envisagé dans le rapport de l'HIPPO, plus équilibré et plus équitable.<sup>43</sup> Ces défis seront discutés ci-dessous.

## **Les défis de dépendance de bailleurs de fonds et de décideurs externes**

### *La dépendance financière est un obstacle à l'influence africaine*

Les participants à toutes les réunions de dialogue, et en particulier les représentants militaires et gouvernementaux, étaient convaincus que les gouvernements africains devraient exercer un plus grand contrôle du programme des opérations de paix pour leur propre continent. Nombre d'entre eux ont également fait valoir que les organisations africaines et leurs États membres ont à l'heure actuelle une influence et un poids limités sur la direction et la conduite opérationnelle des opérations de paix en Afrique, même dans le contexte de l'UA. Les participants ont fourni trois principaux arguments pour augmenter l'influence du continent sur le programme des opérations de paix.

<sup>40</sup> Organisation des Nations unies, Assemblée générale, Barème des quote-parts pour la répartition des dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix des Nations unies, application des résolutions de l'Assemblée générale 55/235 et 55/236, Rapport du Secrétaire général, A/70/331/Add.1, 28 déc. 2015, p. 28 et 29.

<sup>41</sup> Le budget proposé pour l'exercice 2017 inclut le budget de l'AMISOM. Commission de l'Union africaine, « 2017 Budget Overview Paper », 5 mars 2016, <<http://www.panafricanparliament.org/thematic-information/documents-from-may-2016-pap-session/auc/43-au-2017-budget-overview-paper-po>>.

<sup>42</sup> Par le biais de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF) de la Commission européenne, l'UE seule a versé plus d'un milliard € à l'UA entre 2007 et 2015 pour soutenir l'AMISOM. La Commission européenne, « Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique Rapport annuel 2015 », Juin 2016. L'ONU fournit à l'AMISOM un soutien logistique par le biais du Bureau de soutien des Nations unies en Somalie (UNSOS), qui dispose d'un budget annuel de 600 million US \$. Voir Nations unies, Assemblée générale, Financement des activités découlant de la résolution 1863 (2009) du Conseil de sécurité, A/C.5/70/L.52, 13 juin 2016.

<sup>43</sup> Nations unies, A/70/95-S/2015/446 (note 3), p. 12.

1. *Les parties prenantes africaines sont les mieux placées pour comprendre leur environnement de sécurité.* Ceci a été un thème particulièrement important lors des réunions de dialogue de la grande Corne de l'Afrique, d'Afrique sahélo-saharienne et de l'Ouest où de nombreux participants militaires et représentants gouvernementaux ont avancé, contrairement au rapport de l'HIPPO et à l'opinion dominante au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, que l'environnement de sécurité en Afrique requiert des opérations de paix qui luttent contre le crime et mettent en œuvre des stratégies antiterroriste et anti-insurrectionnelle.

2. *Les États africains sont les plus touchés par les conflits sur le continent et la stabilité est leur intérêt national sécuritaire direct.* Par exemple, dans le cas de l'Éthiopie et du Kenya, deux fournisseurs majeurs de contingents à l'AMISOM, la stabilité en Somalie est une question de sécurité nationale.

3. *Ces États prêts à déployer des missions dans des zones dangereuses devraient avoir une influence proportionnelle, indépendamment du fait qu'ils sont financés par des acteurs extérieurs.* Lors d'opérations de paix en Afrique, il s'agit souvent d'États africains qui devraient par conséquent avoir suffisamment d'influence pour gérer et adapter les opérations. Plusieurs participants aux réunions de dialogue de la grande Corne de l'Afrique et mondiale ont fait valoir que cette influence croissante aiderait les fournisseurs de contingents africains à garantir la sécurité de leurs troupes.

#### *La dépendance expose aux intérêts géopolitiques externes*

Lors des réunions, il a été généralement admis que l'aide d'acteurs extérieurs, qu'elle soit financière, militaire ou civile, tend à être assortie de conditions. Cela a été considéré comme problématique en soi car les intérêts de tels acteurs ne sont pas toujours cohérents avec les intérêts d'acteurs et d'États africains. Les participants ont souvent suggéré que les intérêts guidant les partenariats bilatéraux et multilatéraux et l'activisme en Afrique devraient être examinés de plus près. Les participants à la réunion d'Afrique australe étaient particulièrement préoccupés par la prolifération des bailleurs de fonds et des partenariats militaires sur le continent, par exemple avec la Chine, différents États membres de l'UE et les États-Unis, et des effets potentiellement perturbateurs que leurs intérêts géopolitiques distincts et parfois conflictuels pourraient avoir sur l'Afrique. Des sources africaines supplémentaires de financement et, par extension, un pouvoir décisionnaire accru des parties prenantes africaines diminueraient le poids des acteurs extérieurs et de leurs intérêts, y compris ceux qui pourraient être contre-productifs à une paix durable et aux intérêts africains.

### **Les défis posés par la prédominance d'un nombre limité de fournisseurs de contingents en Afrique**

#### *La dépendance vis-à-vis des fournisseurs de contingents avec des programmes géopolitiques nationaux*

Alors que les pays fournisseurs de contingents aux opérations de la paix ont souvent des motivations altruistes, ceux-ci sont toujours accompagnés de programmes géopolitiques et autres et sont parfois simplement utilisés pour légitimer les contributions.<sup>44</sup> Lors des réunions régionales, certains participants ont fait valoir qu'un certain nombre de pays participent aux opérations de paix essentiellement pour poursuivre leurs propres intérêts géopolitiques plutôt que pour améliorer la sécurité régionale. Ils le feraient directement par le biais de leurs troupes déployées dans une mission particulière, mais également indirectement en menaçant de retirer leurs troupes s'ils sont critiqués pour poursuivre leurs propres intérêts géopolitiques ailleurs. Lors des réunions d'Afrique centrale, de l'Ouest et de la grande Corne de l'Afrique, le Tchad, l'Éthiopie, le Nigeria, le Rwanda et l'Ouganda ont été mentionnés comme des exemples de pays africains qui poursuivent leurs propres intérêts. La France a souvent été nommée comme exemple d'acteur extérieur qui poursuit plutôt ses

<sup>44</sup> Van der Lijn et Avezov (note 1).

propres intérêts nationaux que les intérêts de sécurité régionale. Les participants de la société civile ou universitaires, en particulier, étaient préoccupés par le fait qu'en encourageant les pouvoirs hégémoniques régionaux potentiels à assurer une part croissante de responsabilité des opérations de paix, la communauté internationale pourrait indirectement soutenir le mauvais usage des opérations de paix à des fins géostratégiques. Cela pourrait nourrir les conflits au lieu de les apaiser.

*La dépendance vis-à-vis des pays qui pourraient utiliser les contributions aux opérations de paix pour faire du chantage à la communauté internationale et parer les critiques internationales*

Plusieurs pays ont également été accusés d'abuser de leurs contributions en contingents des opérations de paix, ou de menacer de les retirer, pour parer les critiques internationales relatives à des violations des droits international, national et interne dans leur pays. Cela favoriserait, sans aucun doute, une instabilité interne parmi les pays fournisseurs de contingents. Plusieurs participants d'Afrique centrale ont cité le Burundi en exemple, suggérant que la communauté internationale avait échoué à adopter une position claire quand le président Pierre Nkurunziza avait décidé de se représenter aux élections, ce qui constituait une violation du droit constitutionnel, selon l'opposition politique burundaise, de crainte qu'en représailles les Burundais retirent leurs troupes de l'AMISOM. Certains soutiennent que ce manque d'action a, à son tour, contribué à une escalade de la violence au Burundi. Dans les cas où les contributions de contingents sont utilisées comme monnaie d'échange, la communauté internationale est confrontée à un dilemme moral et politique délicat : mobiliser les effectifs requis pour maintenir la paix et la stabilité internationale ou mettre sous pression les fournisseurs de contingents pour qu'ils respectent les droits de l'Homme, la bonne gouvernance et l'État de droit dans leur pays.

*La dépendance vis-à-vis des États situés en première ligne*

Par le passé, les opérations de paix de l'ONU n'incluaient généralement pas d'États voisins au motif que de tels États risqueraient de ne pas être perçus comme impartiaux. Aujourd'hui, toutefois, la communauté internationale semble plus disposée à compter sur les États voisins pour jouer un rôle clef dans les opérations conduites par des Africains, vu qu'ils sont les quelques rares pays disposés à assumer les risques qu'elles comportent.<sup>45</sup>

Lors de la réunion de la grande Corne de l'Afrique, certains participants étaient préoccupés par la mesure dans laquelle le Kenya et l'Éthiopie, pays qui fournissent près de la moitié de toutes les troupes de l'AMISOM et sont voisins de la Somalie, sont capables de maintenir le principe d'impartialité et d'équilibre de leurs propres intérêts nationaux avec le mandat de l'AMISOM. Les participants de la Somalie, en particulier, se sont demandés si les deux pays priorisent suffisamment les objectifs opérationnels et l'objectif à long terme pour la Somalie d'être capable de maintenir sa propre sécurité. Un fonctionnaire somalien a noté qu'alors que l'AMISOM est généralement considérée comme une mission réussie aux yeux de la population, le manque de confiance et la gêne dus à la présence d'importants contingents de troupes kenyanes et éthiopiennes, en raison des intérêts territoriaux et sécuritaires des deux pays en Somalie, est un défi au succès de la mission. Les participants kenyans et éthiopiens, en revanche, ont suggéré que leurs intérêts n'étaient pas forcément contre-productifs en égard aux objectifs de la mission car ils sont disposés à investir massivement, précisément parce qu'ils ont des intérêts particuliers en Somalie et qu'ils essaient d'aligner leurs intérêts sur le mandat et les objectifs de l'AMISOM.

**D'une « prise en main par les Africains » à un partenariat mondial et régional**

Les participants aux réunions régionales de dialogue ont pour la plupart fait valoir que les États et les organisations africaines devraient avoir davantage leur mot à dire dans le processus décisionnel relatif aux opérations de paix en Afrique. Toutefois, cela ne signifie pas que tous les participants ont suggéré que les gouvernements africains seuls devraient

<sup>45</sup> Roberts, A., « The crisis in UN peacekeeping », *Survival*, 36(3), 1994, p. 93 à 120 ; et Van der Lijn, Smit and Höghammar (note 2).

décider du déploiement et du financement des opérations de paix sur le continent. Deux arguments ont été avancés pour illustrer pourquoi un partenariat équilibré et équitable mondial et régional est nécessaire à une saine architecture mondiale de gestion de conflit plutôt qu'une simple « appropriation africaine ».

*Les problèmes africains sont des problèmes mondiaux*

Les opérations de paix devraient être un instrument international ou un ensemble d'outils dont sont responsables non seulement les organisations régionales et sous-régionales, mais la communauté internationale dans son ensemble. Une minorité non négligeable a avancé que la mondialisation et l'interconnectivité des défis sécuritaires actuels signifient que les opérations de paix requièrent des réponses partagées. Sans exclure une influence accrue des acteurs africains dans le processus décisionnel, cela signifierait qu'on ne peut pas attendre des acteurs africains de déployer et de financer, seuls, des opérations de paix. Certains ont avancé que l'Afrique est déjà responsable du déploiement d'une part relativement importante des troupes et qu'il existe donc une obligation pour les acteurs extérieurs de jouer leur rôle financièrement et militairement.

*Garantir les règles et normes internationales dans les opérations de paix*

Impliquer les acteurs extérieurs au processus de prise de décision des opérations de paix en Afrique aide à mieux ancrer les règles et normes internationales. Une minorité notable de participants, en particulier ceux de la société civile, se préoccupaient du fait que les gouvernements africains sont les seuls responsables des opérations de paix en Afrique, et que les règles normatives et opérationnelles en souffrent. Les participants militaires et gouvernementaux en Afrique sahélo-saharienne et de l'Ouest, par exemple, étaient fortement en faveur de l'utilisation de la force contre les organisations terroristes. La majorité des participants de la société civile des réunions de dialogue d'Afrique centrale et de l'Ouest ont quant à eux plutôt mis l'accent sur les approches de développement et de consolidation de la paix. Ces derniers considèrent que les réponses actuelles telles que la Force d'intervention conjointe multinationale (MNJTF) contre Boko Haram, se concentrent trop sur les aspects militaires et sont même dans certains cas contre-productives pour la réconciliation et la désescalade, générant encore plus de doléances parmi les populations locales suite à des violations des droits de l'Homme, des décès et des blessures ou d'autres dommages infligés à des cibles collatérales parmi les collectivités locales.

**Les avantages d'un partenariat mondiale équitable et équilibré**

Malgré l'ambition de nombreux acteurs africains d'avoir une plus grande influence sur le programme des opérations de paix pour l'Afrique, la persistance de leur dépendance vis-à-vis de l'assistance extérieure signifiera probablement que les acteurs extérieurs continueront à jouer un rôle essentiel dans la prise de décision. Dans le même temps, la dépendance de la communauté internationale vis-à-vis d'un nombre limité de fournisseurs de contingents principalement africains en Afrique limite également sa capacité à influencer la conduite des fournisseurs de contingents et l'opérationnalisation des mandats sur le terrain. Il faudra surmonter le défi de cette dépendance mutuelle pour rendre le partenariat régional-mondial plus équilibré et plus équitable en Afrique.

Les implications de cette dépendance mutuelle semblent confirmer l'idée reçue selon laquelle la division du travail et des responsabilités dans l'architecture de gestion des conflits internationaux n'est ni équilibrée ni équitable. Néanmoins, vu les avantages comparés et les préférences des acteurs africains et extérieurs, la division actuelle du travail persistera certainement, dans une certaine mesure, à court et à moyen termes. Toutefois, l'existence d'un partenariat mondial-régional plus équilibré et équitable est plus probable lorsque les partenaires extérieurs sont prêts à renoncer au pouvoir décisionnel, lorsqu'est plus diversifié le groupe des fournisseurs de contingents en Afrique, en y ajoutant idéalement les contributeurs financiers, et lorsque les parties prenantes africaines sont plus à même de financer et de



fournir des moyens spécialisés pour les opérations. En d'autres termes, une situation dans laquelle la communauté internationale et les acteurs africains sont en mesure de contribuer à atteindre les normes qu'ils estiment les plus exigeantes pour les opérations de paix.



## 4. Coordination et inclusion dans une approche à long terme : voies d'une coopération future

Le partenariat global régional équilibré et équitable nécessaire aux opérations de paix en Afrique implique différents acteurs. Selon le contexte, ces acteurs contribuent aux opérations de paix dans différents ensembles. Les participants africains et non-africains aux réunions de dialogue ont estimé la qualité de cette coopération inégale et souvent à améliorer. Ce chapitre examine les rôles et contributions de l'ensemble des partenaires et des défis relatifs à leur coopération. Il extrait également certains éléments des réunions de dialogue. Il suggère qu'ils pourraient contribuer à une coopération future équitable et équilibrée dans les opérations de paix en Afrique.

### Constituer le partenariat global régional

#### Les parties constitutives du partenariat

Les organisations et mécanismes régionaux africains, l'ONU, les partenaires bilatéraux et les bailleurs de fonds ont chacun une contribution importante à apporter pour établir un partenariat mondial-régional équitable et équilibré. Chacun a une histoire dans l'architecture de gestion mondiale des conflits ainsi que ses propres forces et ses faiblesses et des avantages et inconvénients comparatifs.

#### *Les communautés économiques régionales/mécanismes régionaux*

La CEDEAO est peut-être la CER la plus puissante d'Afrique. Elle dispose d'une expérience substantielle dans les opérations de paix grâce à son Groupe de surveillance (ECOMOG), et sa Force en attente de la CEDEAO (FAC) qui est une partie constitutive de la FAA. Bien que la CEDEAO soit fortement dépendante du Nigeria, son État membre le plus puissant, tous les participants à la réunion de dialogue d'Afrique de l'Ouest se sont fortement identifiés à l'organisation et ont pour la plupart estimé qu'elle devait être incluse dans toutes les futures opérations de paix dans la région. Bien que la FAC soit, dans une large mesure, opérationnelle, elle n'a pas reçu le soutien logistique et financier international nécessaire pour déployer la mission de la CEDEAO au Mali (MICEMA). Un tel appui a été fourni ultérieurement à la MISMA.<sup>46</sup> Ceci explique, en partie, la principale objection soulevée lors des réunions d'Afrique sahélo-saharienne et de l'Ouest : à savoir que la CEDEAO ne bénéficie ni du respect ni de la reconnaissance à la mesure du rôle qu'elle peut jouer dans la région. D'autre part, les participants nigériens, en particulier, se sont plaints que d'autres États membres négligent souvent de payer leurs cotisations.

La Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) est une autre CER puissante. La force en attente de la CDAA (SSF) est opérationnelle mais, comme la FAC, elle n'a pas encore été déployée, bien que la Brigade de force d'intervention (FIB) de la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO) soit fournie par les États membres de la CDAA.<sup>47</sup> Les participants à la réunion d'Afrique australe ont avancé que, bien que les protocoles, accords et cadres de la CDAA soient en place, la volonté politique de l'appliquer doit être renforcée. Un autre défi mentionné lors de la réunion d'Afrique australe est qu'en absence de mécanisme de compensation

<sup>46</sup> Adebajo, A., « Liberia: a warlord's peace », Ed S. J. Stedman, D. Rothchild et E. M. Cousens, *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Lynne Rienner Publishers: Boulder/Londres, 2002), p. 599 à 630 ; Union africaine (note 35) ; et Thérout-Bénoni, L., « The long path to MINUSMA: assessing the international response to the crisis in Mali », Ed T. Tardy et M. Wyss, *Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture* (Routledge: Londres/New York, 2014), p. 171 à 189.

<sup>47</sup> Communauté de développement de l'Afrique australe, « Memorandum of understanding amongst the Southern African Development Community member states on the establishment of a Southern African Development Community Standby Brigade », Lusaka, 16 août 2007 ; Union africaine (note 35) ; et Roux, A., « South Africa and the UN Intervention Brigade in the DRC », Blog post, Institute for Security Studies, 23 avril 2013, <<https://www.issafrica.org/iss-today/south-africa-and-the-un-intervention-brigade-in-the-drc>>.

financière pour les contributions aux missions de la CDAA, les États membres préfèrent participer aux missions de l'ONU.

La Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) a joué un rôle important dans les opérations de paix dans la région. Sa Force multinationale d'Afrique centrale (FOMAC), en particulier, a été responsable de la Mission de consolidation de la paix en République centrafricaine (MICOPAX) de 2008 à 2013. La FOMAC a également opéré comme force en attente de la CEEAC<sup>48</sup>. Les participants à la réunion d'Afrique centrale ont suggéré qu'en plus de l'instabilité et du manque de capacités dans la région, la CEEAC manque d'une vision stratégique commune. Ses membres sont issus de deux sous-régions différentes : des États membres de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et de plusieurs pays de la région des Grands lacs. Par conséquent, certains de ses membres sont considérés comme moins engagés du fait de leur appartenance à plusieurs CER et elle est considérée concurrente de la CEMAC pour acteur de la sécurité.

L'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) est la principale organisation régionale et la plus active dans la grande Corne de l'Afrique. Elle a été autorisée à déployer une mission en Somalie et elle a déployé une opération au Sud Soudan.<sup>49</sup> Les participants ont souligné le défi que représente la création d'une plateforme unifiée dans la région, vu que les États membres de l'IGAD sont souvent membres de plusieurs organisations. La Force en attente de l'Afrique de l'Est (EASF), par exemple, est un MR qui n'est pas lié à l'IGAD du fait que des pays non membres de l'IGAD y ont adhéré.<sup>50</sup> Certains s'interrogent sur la future évolution de l'EASF car ils ont noté une tendance à un engagement accru de l'IGAD dans les opérations de paix de la région. D'autres ont critiqué le manque de cohésion au sein de l'IGAD, ainsi que des tensions parmi ses États membres et ont même prétendu que certains États membres ont utilisé le nom de l'IGAD pour légitimer des interventions unilatérales lors de conflits dans d'autres pays.

En Afrique du Nord, l'Union du Maghreb arabe a été une organisation dormante plus ou moins depuis le début. La Capacité régionale d'Afrique du Nord (NARC) a été créée car la FAA avait besoin d'un mécanisme régional, mais il s'agit de la force en attente de loin la moins développée.<sup>51</sup> Elle a été en général ignorée lors des réunions de dialogue, y compris celle d'Afrique sahélo-saharienne. Lors de celle-ci, la NARC a été mentionnée comme ayant été un projet libyen qui, malgré un intérêt égyptien potentiel, a été, à présent, mis en veilleuse.

De manière générale, des appels répétés ont été lancés pour augmenter la capacité des CER/MR et leur rôle pour la paix et la sécurité dans leur propre région. De nombreux participants à différentes réunions de dialogue ont fait valoir que les CER/MR seraient les mieux adaptées, et auraient le plus grand intérêt à déployer des missions dans leurs propres sous-régions. Les participants ont aussi souvent avancé que l'implication des CER/MR contribue grandement au succès d'une mission. Dans le même temps, toutefois, le principal obstacle perçu à l'implication des CER/MR est leur manque de capacités financières et militaires. De plus, les CER/MR ont été encouragés lors de toutes les réunions à développer leurs capacités civiles et de consolidation de la paix car elles ont souvent été critiquées pour être trop centrées sur les aspects militaires.

<sup>48</sup> Règlement de la Force multinationale de l'Afrique centrale (FOMAC), Malabo, 17 juin 2002, <[http://www.operations-paix.net/DATA/DOCUMENT/3845-v-Organisation\\_et\\_structure\\_de\\_la\\_FOMAC.pdf](http://www.operations-paix.net/DATA/DOCUMENT/3845-v-Organisation_et_structure_de_la_FOMAC.pdf)>; Union africaine (note 35); et les Nations unies, Conseil de sécurité, Rapport du Secrétaire général sur la situation en République centrafricaine et les activités du Bureau des Nations unies pour la consolidation de la paix dans ce pays, S/2008/733, 26 nov. 2008.

<sup>49</sup> Résolution 1725 du Conseil de sécurité des Nations unies, 6 déc. 2006; Autorité intergouvernementale sur le développement (IGAD), « Agreement on cessation of hostilities between the Government of the Republic of South Sudan (GRSS) and the Sudan People's Liberation Movement/Army (in opposition) (SPLM/A in opposition) », Addis-Abeba, 23 jan. 2014; et Union africaine, Conseil de paix et de sécurité, 62<sup>ème</sup> réunion, « Communiqué », PSC/PR/ COMM.(LXII), 13 sep. 2006.

<sup>50</sup> Région de l'Afrique de l'Est, « Agreement on the establishment of the East African Standby Force (EASF) », 26 juin 2014; et Force en attente de l'Afrique de l'Est (EASF), « EASF set to operationalize », Communiqué de presse, Adama, 13 nov. 2014, <<http://www.easfcom.org/index.php/en/media-watch/press-releases/75-easf-operationalise>>.

<sup>51</sup> Union africaine (note 35); et Cilliers, J., *The African Standby Force: An Update on Progress*, Institute for Security Studies (ISS) Paper 160 (Institute for Security Studies : Pretoria, mars 2008).

*L'Union Africaine*

L'UA a une longue histoire dans le domaine des opérations de paix qui remontent à l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Les opérations de soutien de la paix de l'UA sont généralement plus puissantes que les opérations de maintien de la paix de l'ONU. La mission de l'UA en Somalie (AMISOM) est l'exemple actuel le plus notable. L'UA a convenu d'établir une Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS), dans le cadre de laquelle l'ESF, la SSF, la FOMAC, la FAEA et la NARC constituent ensemble la Force africaine en attente (FAA). Une fois qu'elle aura atteint sa pleine capacité opérationnelle, la FAA constituera la capacité de déploiement rapide du continent. La FAA est constituée d'éléments militaires et civils qui peuvent être déployés dans le cadre d'opérations et d'interventions de soutien de la paix. Jusqu'à présent, toutefois, la FAA n'a fait que des exercices. L'UA a par conséquent mis en place l'ACIRC comme solution de déploiement rapide intérimaire. Ayant pour objectif d'augmenter le financement africain des opérations de l'UA de 2 à 25 % d'ici à 2020, les chefs d'États de l'UA ont, lors de son sommet à Kigali, approuvé en juin 2016, un modèle de financement pour un nouveau fonds pour la paix de l'UA sur la base d'un prélèvement important.<sup>52</sup>

L'UA a de nombreux atouts pour gérer des conflits en Afrique. Les participants à la réunion mondiale ont fait remarquer que l'UA en a la volonté politique et qu'elle se trouve dans la position rare d'être capable d'agir comme premier intervenant. Sans antécédents coloniaux, elle est considérée comme fournissant un espace pour une influence africaine et des solutions africaines. De plus, l'UA semble être capable, lors de ses missions, d'absorber plus facilement les pertes humaines que les organisations qui comptent uniquement sur les pays fournisseurs de contingents extérieurs à la région. On peut donc estimer qu'elle est bien adaptée pour assumer des tâches de lutte contre le terrorisme et les insurrections.

Les opérations de soutien de la paix de l'UA sont également confrontées à de nombreux défis. Lors de la réunion d'Afrique centrale, un représentant de l'UA a noté que les ambitions de l'UA dépassent encore actuellement ses capacités. Les participants, dans leur ensemble, considéraient ses moyens militaires limités et sa dépendance financière d'acteurs extérieurs comme des obstacles à sa légitimité et à son efficacité. Selon les participants à la réunion de la Corne de l'Afrique, un autre défi plus opérationnel est, qu'en l'absence d'une structure centralisée de commandement et de contrôle de l'UA, ce sont les pays fournisseurs de contingents et non pas l'UA qui déterminent l'avenir des missions. Enfin, les tensions entre l'UA et les CER/MR ont été manifestes lors de toutes les réunions de dialogue.

*Les forces opérationnelles multinationales*

Une tendance croissante au déploiement, en dehors des structures de l'UA et des CER/MR, de forces opérationnelles multinationales a également été constatée lors des réunions d'Afrique centrale, sahélo-saharienne et de l'Ouest. Certains considéraient de telles forces opérationnelles comme un modèle pour l'avenir, car elles permettent aux pays de collaborer contre des menaces communes et permettent des opérations transfrontalières par des forces armées qui y participent. Les participants ont également soutenu qu'elles pourraient accroître la compréhension commune et la coopération logistique entre les voisins et bénéficier d'un financement international. L'UE et les autres partenaires bilatéraux, par exemple, soutiennent la MNJTF contre Boko Haram politiquement, financièrement, logistiquement et en offrant des formations.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Union africaine, « Protocole relatif à la création du Conseil de paix et sécurité de l'Union africaine », Durban, 9 juillet 2002 ; Union africaine, « Policy framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee: Part 1 », Exp/ASF-MSC/2 (I), Document adopté par la 3<sup>ème</sup> réunion des chefs d'état-major africains, Addis-Abeba, 15 et 16 mai 2003 ; Commission de l'Union africaine, « Decision on the African Standby Force (ASF) and the Military Staff Committee (MSC): DOC. EX.CL/110 (V) », EX.CL/Dec. 156 (V), 5<sup>ème</sup> session ordinaire du Conseil exécutif, Addis-Abeba, du 30 juin au 3 juillet 2004 ; Union africaine, Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine, les communautés économiques régionales et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et du Nord, 2008 ; Commission de l'Union africaine (CUA), *African Peace and Security Architecture: APSA Roadmap 2016–2020* (AUC : Addis-Abeba, déc. 2015) ; Union africaine, « Rapport de la Présidente de la Commission sur l'opérationnalisation de la capacité de déploiement rapide de la FAA et la mise en place d'une « Capacité africaine de réponse immédiate aux crises » », RPT/Exp/VI/ STCDSS/(i-a)2013, 29 et 30 avril 2013 ; Fonds pour la paix de l'UA (note 37) ; Union africaine (note 37) ; Connolly, L., « AU Peace Fund could be catalyst for true UN partnership », IPI Global Observatory, 28 juillet 2016 ; et Desmidt (note 15).

<sup>53</sup> Département d'État américain, « United States support to counter Boko Haram », Bureau du porte-parole, fiche d'information

*Les Nations unies*

L'ONU est la principale organisation à déployer des opérations de paix dans le monde entier, y compris en Afrique, où elle a une longue histoire en la matière.<sup>54</sup> Même si les participants aux différentes réunions de dialogue voient surtout les atouts de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix et de la construction de la paix, la majorité des participants ne l'a considérée comme une organisation de premier choix au cours d'aucune réunion. Les participants ont souvent perçu l'ONU comme biaisée en faveur des intérêts des membres permanents du Conseil de sécurité et de ceux qui financent les opérations de paix, limitant l'influence des acteurs africains dans leurs processus de planification et de prise de décision. L'incapacité de l'ONU à déployer rapidement et l'improbabilité qu'elle joue un rôle important dans la lutte contre le terrorisme ou les insurrections, considérées par de nombreux Africains comme cruciales pour relever les défis sécuritaires urgents, étaient également considérés comme de graves inconvénients.

Certains participants, particulièrement d'Égypte, d'Éthiopie et d'Afrique du Sud, étaient opposés à évoluer sur leurs retenues vis-à-vis de l'ONU, car, selon eux, elle ne dispose pas des capacités et compétences nécessaires et elle pourrait mettre en danger ses troupes et son personnel humanitaire en abandonnant les principes du maintien de la paix de l'ONU. En même temps, les représentants de l'ONU, lors de différentes réunions, ont souligné le besoin de flexibilité dans la façon de relever les défis de sécurité non traditionnels, y compris le terrorisme.

*L'Union européenne*

La majorité des missions PSDC de l'UE sont déployées en Afrique et l'UE fournit un soutien financier considérable aux opérations sous conduite africaine et aux forces opérationnelles multinationales. Les missions PSDC sont souvent différentes des opérations de l'UA, des CER ou de l'ONU, car elles ne se concentrent pas uniquement sur un lieu et un moment donnés, mais également sur d'autres tâches, dont en particulier ses créneaux d'activités tels que la RSS, la formation militaire, le développement des capacités et le contrôle des frontières.<sup>55</sup>

L'UE n'a pas souvent été mentionnée lors des différentes réunions de dialogue, ce qui laisse à penser que, malgré ses efforts, elle n'est pas considérée comme un acteur important dans le domaine des opérations de paix. Même si elle a été reconnue, lors de la majorité des réunions, comme un partenaire de financement important, l'UE a été plus souvent considérée comme un acteur géopolitique cherchant à renforcer son influence et son poids pour protéger les intérêts européens. De plus, les participants aux réunions de la grande Corne de l'Afrique, de l'Afrique sahélo-saharienne et mondiale ont critiqué son insuffisance apparente de respect ou d'ouverture vis-à-vis des approches africaines. Cela pourrait parfois compromettre l'efficacité des opérations, car les solutions de l'UE sont perçues comme ne correspondant pas toujours à la réalité de terrain en Afrique.

*Partenaires bilatéraux*

Certains acteurs extérieurs soutiennent l'Afrique sur une base bilatérale. Les participants ont fait le plus souvent référence à la France, avec ses récentes opérations militaires en République Centrafricaine (RCA), en Libye et au Mali ainsi que son opération Barkhane en cours dans la région du Sahel. D'autres pays européens, du Moyen-Orient et les États-Unis ont également été mentionnés lors des différentes réunions. Tout comme l'UE, en plus des opérations militaires, ces partenaires bilatéraux ont été reconnus pour leur engagement dans toute une série d'activités, telles que des opérations de financement et de lutte contre le

Washington, DC, 11 fév. 2016, <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/02/252399.htm>> ; et Commission européenne, « Joint Communiqué by Federica Mogherini, EU High Representative/Vice-President of the Commission; Neven Mimica, EU Commissioner for International Cooperation and Development; and Smail Chergui, AU Commissioner for Peace and Security », Statement 16/2702, Bruxelles, 1<sup>er</sup> août 2016, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-16-2702\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2702_en.htm)>.

<sup>54</sup> Van der Lijn, Smit et Höghammar (note 2) ; Nations unies, A/70/95-S/2015/446 (note 3) ; et Union africaine, « 'Position africaine commune sur la revue des opérations des Nations unies », 502<sup>ème</sup> réunion du Conseil de paix et de sécurité, PSC/PR/2(DII), 29 avril 2015.

<sup>55</sup> Van der Lijn, Smit et Höghammar (note 2) ; Conseil de l'Union européenne, « The Africa-EU strategic partnership: a joint Africa-EU strategy », 16344/07 (Presse 291), Lisbon, 9 déc. 2007, <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf)> ; et Union européenne, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, Juin 2016.

terrorisme par des organisations africaines, en fournissant formation et équipement, et en développant des capacités en soutien des efforts africains, y compris la coopération entre forces spéciales.

Les participants aux différentes réunions ont relevé divers inconvénients de la coopération bilatérale. La Chine et la France en particulier, mais parfois « l'Occident » en général, étaient identifiées comme des acteurs très puissants qui, tout en fournissant à court terme une aide cruciale, poursuivent, à terme, leurs propres intérêts, qui peuvent éventuellement être incompatibles avec les intérêts des acteurs et populations africaines. L'intervention militaire en Libye a souvent été donnée en exemple. Bien que la majorité des participants ne fût pas en faveur d'interventions militaires bilatérales, les représentants des gouvernements et de l'armée, en particulier, étaient moins critiques sur la coopération militaire bilatérale en soutien du gouvernement hôte, comme les Français au Mali. En outre, ils ont considéré l'assistance bilatérale comme quelque chose de moins bureaucratique et plus efficace que l'aide multilatérale.

### **Les différents modes de coopération**

Le besoin de différentes modalités de coopération a été souligné lors de toutes les réunions. Les modes de coopération devraient dépendre de la nature du conflit, des intérêts des différents acteurs africains et externes ainsi que des avantages comparatifs de chacun des modes. De plus, les différents types de coopération discutés et mis en avant ci-dessous ne doivent pas être considérés comme mutuellement exclusifs.

#### *Missions parallèles*

Depuis les années 1990, le nombre de missions déployées en parallèle a considérablement augmenté. Plusieurs nations africaines accueillent actuellement une ou plusieurs opérations de paix distinctes. Au Mali, par exemple, l'opération française Barkhane participe actuellement à des opérations militaires de lutte contre le terrorisme ; la MINUSMA a un mandat de stabilisation pluridimensionnel ; la Mission de l'UA pour le Mali et le Sahel (MISAHÉL) a un mandat politique ; et l'EUCAP Sahel Mali et l'EUTM Mali développent des capacités et forment les forces de sécurité nationales et intérieures maliennes.<sup>56</sup> Selon, en outre, les représentants de la CEDEAO et de l'ONU à la réunion d'Afrique sahélo-saharienne, il existe un potentiel important de coopération réussie et d'externalisation entre les partenaires dans de tels ensembles, où des missions parallèles peuvent fournir des forces de réaction rapides ou des stratégies existantes. Les participants ont souvent souligné, toutefois, que les déploiements parallèles nécessitent une bien meilleure coopération, une meilleure coordination pour une stratégie commune et une claire définition des rôles respectifs de tous les acteurs afin d'éviter la duplication des efforts, la confusion et, dans le pire des cas, le chaos. De plus, la tendance croissante à l'externalisation de certaines tâches par l'ONU à des opérations non-onusiennes nécessitera une réflexion sur ce que les opérations de paix de l'ONU doivent et ne doivent pas faire.

#### *Missions de soutien*

Selon un modèle légèrement différent, une mission déployée en parallèle à d'autres peut avoir une fonction de soutien spécifique. Lors de la réunion mondiale, un représentant de l'AMISOM a donné des exemples de fourniture de soutien logistique à l'AMISOM par le Bureau de soutien de l'ONU en Somalie (UNSOS), et au préalable par le Bureau de soutien de l'ONU pour l'AMISOM (UNSOA), qui a considérablement aidé l'AMISOM. Le représentant de l'AMISOM a également fait valoir qu'il s'agissait de capacités qui, entre temps, devraient avoir été établies durablement au sein de l'UA.

<sup>56</sup> Jones, B. et Cherif, F., « Evolving models of peacekeeping: policy implications and responses », Center on International Cooperation, New York University, étude externe demandée par le département des Nations unies des opérations de maintien de la paix (UNDPKO) Groupe des pratiques optimales de maintien de la paix, nov. 2003 ; et Van der Lijn, Smit et Höghammar (note 2).

*Missions séquencées*

Il est devenu de plus en plus courant en Afrique de procéder par déploiements séquencés des opérations de paix. Les premières opérations « transitoires » sont souvent déployées pendant les crises par des organisations régionales telles que l'UA, une des CER ou l'UE, car ces organisations sont prêtes à prendre des risques plus importants ou elles ont la capacité de se déployer plus rapidement que l'ONU. Ces opérations transitoires sont souvent suivies par d'autres missions de l'ONU, souvent de plus grande envergure, qui exigent une préparation et une mise en place plus longues. Elles peuvent se concentrer directement sur le renforcement de la stabilisation, le maintien et la consolidation de la paix. De telles opérations de grande envergure sont parfois suivies, à leur tour, par de plus petites missions de consolidation de la paix, des missions spécialisées ou des missions civiles de suivi, qui, en Afrique, sont généralement déployées par l'ONU ou l'EU.<sup>57</sup> De telles opérations séquencées ont été principalement mentionnées lors des réunions de la grande Corne de l'Afrique, d'Afrique centrale, sahélo-saharienne et mondiale comme étant des mécanismes de réponse rapides et utiles ainsi que comme stratégie de sortie. Un représentant de la CEDEAO à la réunion mondiale, était convaincu que les opérations séquencées sont particulièrement bien adaptées en Afrique de l'Ouest, car cette région les a déjà expérimentées et qu'elle suit la logique de la subsidiarité. Selon cette logique, une organisation sous-régionale assume la principale responsabilité d'une crise régionale, et les acteurs aux niveaux régional ou mondial (l'UA ou l'ONU) ne prennent le relai que lorsque des moyens logistiques et financiers supplémentaires sont nécessaires.

*Missions hybrides*

Lors de missions hybrides, deux ou plusieurs organisations déploient ensemble une opération unique.<sup>58</sup> Une mission hybride intégrée, telle que l'Opération hybride de l'UA et de l'ONU au Darfour (MINUAD), a été perçue, lors des réunions, comme étant particulièrement difficile car elle contraint deux organisations très différentes à travailler ensemble pour surmonter leurs différences de normes et d'approches et à intégrer leurs structures de commandement et de contrôle. En même temps, certains participants ont fait valoir que la coopération entre l'ONU et l'UA dans le cadre de la MINUAD était particulièrement bénéfique au transfert de connaissances et d'expérience vers l'UA ainsi que pour le développement des capacités.

Une forme plus nouvelle d'hybridité combine un élément particulier d'une opération, fourni par une organisation, dans le cadre d'une opération plus vaste déployée par une autre. L'exemple le plus connu est celui de la FIB en RDC qui est composée de troupes d'États membres de la CDAA mais qui opère dans le cadre de la MONUSCO. Les participants à la réunion d'Afrique centrale ont considéré ce modèle d'hybridité combinée comme un modèle potentiel pour de futures interventions dans des situations de crise similaires.

*Assistance : financer, former et équiper*

La dernière forme de partenariat discutée est celle dans le cadre de laquelle l'UA ou un CER/MR déploie une opération de paix mais est soutenue pour ce faire par des partenaires bilatéraux extérieurs. Ce soutien peut revêtir différentes formes : fourniture d'un soutien logistique ou d'autres outils, formation ou équipement de personnel et aide financière pour couvrir les dépenses de l'opération. Un exemple notable d'un tel partenariat est la MISMA qui bénéficie des approvisionnements des États-Unis, de transport aérien et de soins médicaux, entre autres, de la France.<sup>59</sup>

Alors que la majorité des participants aux différentes réunions appuie, en principe, ce type d'assistance, certains déploraient que cette aide extérieure ne soit pas toujours suffisamment coordonnée. Ils considéraient également qu'un financement prévisible pour les opérations conduites par les Africains est essentiel pour ce type de partenariat. Plusieurs participants ont, par exemple, critiqué la décision récente prise par l'UE de réduire de 20 % le financement de l'AMISOM.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Jones et Cherif (note 56).

<sup>58</sup> Jones et Cherif (note 56).

<sup>59</sup> Voir également Théroux-Bénoni (note 46).



Lors de la réunion mondiale, les représentants des acteurs extérieurs tels que l'UE, l'ONU et les États-Unis ont convenu qu'un financement prévisible est crucial pour les opérations de paix sous conduite africaine.

### Les défis de la coopération

Les modes de coopération et leurs défis connexes dans le cadre des opérations de paix, tels que mentionnés ci-dessus, montrent l'importance d'une plus importante et meilleure coopération. Toutefois, l'expérience passée et présente a prouvé qu'une telle coopération peut être en pratique extrêmement difficile. Certains de ces défis ont fait l'objet de discussions lors de différentes réunions.

### La subsidiarité et la relation entre l'ONU, l'UA et les CER/MR

Même si l'importance du principe de subsidiarité était généralement admise, la signification du terme a, en pratique, suscité des discussions lors des réunions de dialogue. Tout comme lors des discussions sur l'appropriation, l'importance de la subsidiarité a été soulignée par certains participants pour la mise en œuvre, et par d'autres pour le processus décisionnel et les résultats.

Certains participants ont suggéré que le Chapitre VIII de la Charte de l'ONU ne clarifie pas suffisamment quelles organisations devraient définir les mandats des opérations de paix régionales. Cela peut entraîner inutilement des problèmes de coordination, des malentendus et des tensions, en particulier entre les CER/MR et l'UA, mais également entre les organisations africaines dans leur ensemble et l'ONU. Les tensions entre la CEDEAO, l'UA et l'ONU pendant les transitions entre la MICEMA et la MISMA et entre la MISMA et la MINUSMA au Mali ont été citées en exemples lors des réunions de l'Afrique sahélo-saharienne et de l'Ouest. Le caractère structurel du problème est évident car les tensions, en particulier entre les CER/MR et l'UA, ont été longuement discutées lors des réunions d'Afrique centrale, de la grande Corne de l'Afrique et d'Afrique australe. Selon le représentant de l'UA à la réunion d'Afrique centrale, l'UA et les CER/MR n'ont souvent pas une vision commune de leurs relations dans ces domaines et des procédures opérationnelles et des mécanismes standards manquent pour diriger et surveiller leur coopération.

De nombreux participants à différentes réunions de dialogue soutenaient la notion de décentralisation des opérations de paix et pensaient que les CER/MR devraient être renforcés et autonomisés. Ils ont avancé que lorsque des conflits éclatent, la sous-région devrait prendre l'initiative pour résoudre la crise. L'UA et l'ONU devraient se tenir en retrait et soutenir la CER/MR, et n'intervenir que si la CER/MR est débordée en termes de capacités. Toutefois, pour certains participants, cette idée est en désaccord avec la notion de primauté du Conseil de sécurité de l'ONU en tant qu'organe mondial suprême supervisant les problèmes internationaux de paix et de sécurité.

### Coopération intermissions

La coopération entre les missions, qu'elles soient déployées en parallèle, pour se soutenir mutuellement ou en séquence, a été considérée, lors de toutes les réunions, comme décisive. Deux conditions préalables sont considérées essentielles à une coopération réussie : (a) la convergence d'intérêts entre les principaux acteurs impliqués, et (b) des objectifs communs.

Des participants ont rappelé différents exemples où la coopération entre les missions avait clairement été insuffisante et où les deux conditions préalables n'étaient pas remplies. Deux de ces exemples ont particulièrement retenu l'attention. Dans le cas de la Libye en 2011, les participants africains étaient particulièrement frustrés de la façon dont le

<sup>60</sup> Voir également Muvunyi, F., « Somalia: AMISOM plays down EU budget cut concerns », *Deutsche Welle*, 30 mai 2016.

Conseil de sécurité de l'ONU et les puissances extérieures, probablement pour promouvoir leurs propres intérêts géopolitiques ou autres, ont écarté les efforts de médiation de haut niveau de l'UA en Libye en imposant une interdiction de survol militaire, suivie finalement par un changement de régime. Selon de nombreux participants, la situation au Mali et au Sahel depuis 2012 est un autre exemple de comment différentes organisations ont ignoré la coopération et ont formulé leurs propres stratégies individuelles pour le Sahel sans aucune coordination.

Certains participants, dont un représentant de la CEDEAO, étaient pessimistes quant aux perspectives d'amélioration, notant que la coopération serait toujours difficile tant que différentes organisations auront des processus décisionnels et des objectifs différents. De plus, comme les opérations sont de plus en plus souvent mises en œuvre par des coalitions ad hoc ou des forces opérationnelles, et non pas par des organisations, les occasions de développer une coopération structurelle sont devenues plus rares et il n'est possible nulle part d'accumuler une mémoire institutionnelle permettant apprentissage et amélioration.

D'autres pensent qu'il y a encore de l'espoir. Un représentant de l'AMISOM présent lors de la réunion mondiale a mentionné, entre autres, les missions conjointes d'évaluation sur le terrain et l'appui logistique de l'ONU à l'AMISOM comme exemples de coopération intermission relativement réussie en Somalie. De plus, certains représentants de l'UA et de l'ONU ont noté que la coopération entre l'UE et l'ONU, en particulier, s'améliore. Lors de toutes les réunions, il a été avancé que les tensions entre l'ONU, l'UA et les CER/MR étaient les plus vives lors de la transition de la MISMA à la MINUSMA en 2013, mais que depuis, la situation s'est améliorée.

### **Bailleurs de fonds/partenaires de coordination**

Lors de toutes les réunions, la coordination des opérations de paix et autres bailleurs de fonds et partenaires dans les nations hôtes fut également mentionnée comme un domaine à améliorer. De nouveau, il a souvent été mentionné que dans les instances faiblement coordonnées, il existe des doublons et des possibilités pour les bénéficiaires de monter les bailleurs de fonds les uns contre les autres. Ceci peut ensuite déboucher sur une perte de financement et sur des résultats non-optimaux. Néanmoins, malgré les efforts de coordination, les partenaires sont trop souvent perçus comme ayant des intérêts différents et se considérant comme des concurrents mutuels au détriment des besoins de la nation hôte. Lors de la réunion de la grande Corne de l'Afrique, par exemple, les participants ont décrit la coordination insuffisante de la coopération entre l'AMISOM, l'UE, l'ONU et une série de bailleurs de fonds et partenaires bilatéraux pour les efforts de formations destinées aux Forces de sécurité nationales somaliennes (SNSF). Comme les SNSF ont reçu différents uniformes, ont été formées selon différentes doctrines et ont été payées à des salaires différents, leur cohésion et leur efficacité collective en ont, par conséquent, pâti et les taux de défection ont été substantiels. Même si la majorité des participants des différentes réunions semblait accepter que la coordination resterait probablement difficile entre les missions, les gouvernements hôtes et leurs bailleurs de fonds, elle a suggéré que l'établissement ou le renforcement des plateformes de coordinations communes est important.

### **Relations entre mission et nation hôte**

La relation entre les missions et les nations hôtes a été considérée comme étant peut-être la plus importante pour le succès des opérations de paix, notamment parce que de nombreuses missions ont pour but de soutenir et de renforcer leurs homologues nationaux. Cela signifie que l'exécution effective du mandat nécessite un partenariat étroit avec le gouvernement hôte. En même temps, comme il a été souligné lors des réunions, dans de nombreux cas, tels que la RDC, le Mali, la Somalie et le Sud Soudan, la relation n'a pas toujours été sans obstacle.

*Les éléments essentiels de bonnes relations*

La discussion entre de nombreux participants à la réunion mondiale a porté sur le consentement comme premier élément essentiel pour maintenir une bonne coopération entre les opérations de la mission et du gouvernement hôte. Ce consentement n'implique pas uniquement l'accord du gouvernement hôte pour se déployer dans un pays, mais il s'agit d'un processus constant de gestion de la relation avec le gouvernement hôte et de ses attentes ainsi que celles des autres parties au conflit. Les participants à la réunion de la grande Corne de l'Afrique l'ont décrit comme un processus de négociation permanent avec le gouvernement hôte, en particulier lorsqu'il n'a accepté la présence d'une opération de paix, ou certains aspects de son mandat, qu'en raison de la pression internationale.

Selon de nombreux participants à la réunion mondiale, l'impartialité est le deuxième facteur essentiel de la réussite. Parvenir à l'être semble, en pratique, la tâche la plus ardue. Lors de la réunion de l'Afrique sahélo-saharienne, le cas de la MINUSMA a été choisi pour illustrer qu'il peut parfois y avoir un compromis entre le maintien de l'impartialité d'une mission et la souveraineté perçue par un gouvernement hôte. Dans de tels cas, l'opération de paix est toujours biaisée par au moins une partie au conflit. Si elle se rallie au gouvernement souverain, l'opposition armée considèrera évidemment ce ralliement comme un signe de manque d'impartialité. En revanche, si elle se positionne entre les parties, le gouvernement percevra certainement cela comme un parti pris en faveur de l'opposition armée vu que sa souveraineté n'est pas respectée.

La nécessité d'un commandement de mission de premier plan est le troisième facteur essentiel discuté par les participants à la réunion mondiale. Selon un agent de l'ONU, une bonne relation entre les dirigeants de la mission et du gouvernement est souvent personnelle. Elle nécessite de la confiance et doit se construire progressivement. De plus, elle doit évoluer en fonction du pouvoir du gouvernement hôte. Lors de la réunion d'Afrique centrale, un représentant de la société civile a ajouté qu'être capable d'expliquer, avec sensibilité, le mandat de la mission à toutes les parties prenantes fait partie de cette relation personnelle car les dirigeants nationaux ne semblent ne pas toujours comprendre complètement les mandats de la mission. Ces exigences d'ordre personnel soulignent l'importance du recrutement et de la formation de hauts responsables de grande valeur.

La diplomatie publique et la communication stratégique constituent ensemble le quatrième aspect essentiel pour la garantie d'une relation saine entre les missions et leurs gouvernements hôtes. Certains participants à la réunion mondiale de dialogue ont donné l'exemple du Mali pour illustrer le combat incessant auquel est confrontée une opération qui a eu des difficultés à expliquer son mandat et à gérer les attentes de la population. La décision prise par le Conseil de sécurité de l'ONU d'autoriser la MINUSMA à combattre l'opposition armée, en même temps que la décision de réduire le budget de communication, a signifié que la mission ne pouvait pas faire ce que la population attendait et qu'elle était incapable de communiquer suffisamment bien à ce sujet. Comme la population malienne est en grande partie analphabète, de fausses informations ont pu relativement facilement se répandre. Lors des deux réunions de l'Afrique sahélo-saharienne et mondiale, toutefois, les participants ont fait remarquer que le gouvernement hôte a également la possibilité d'informer le public et ne devrait pas faire de la mission un bouc émissaire de l'insuffisance de ses propres progrès.

*Tension entre occupation et soutien aveugle*

L'accueil, même consenti, de forces étrangères sur le territoire de quelque gouvernement que ce soit peut s'avérer délicat. Les participants aux différentes réunions ont mis en garde contre le fait que les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU pourraient être tentés de maintenir des opérations de paix déployées pour protéger leurs propres intérêts, pendant que les principaux fournisseurs de contingents pourraient tenter de prolonger leur séjour pour conserver l'avantage financier obtenu grâce au remboursement des salaires. Selon un représentant de l'ONU à la réunion mondiale de dialogue, seule une vision partagée entre l'opération de paix et le gouvernement hôte peut réduire la crainte d'une occupation. Les participants, en particulier ceux du Mali et de la Somalie, ont réitéré l'importance de

minimiser les symboles d'occupation (par ex. un nombre élevé de véhicules) et d'avoir un exposé clair de la stratégie de sortie pour l'opération.

En même temps, les participants universitaires et de la société civile, en particulier, ont soutenu que comme les gouvernements hôtes sont les partenaires naturels des opérations de paix, les missions finissent souvent par les soutenir aux dépens, par exemple, des droits de l'Homme et en particulier des droits de la femme. Ces participants ont noté que cette dynamique risque de se produire en particulier quand le soutien du gouvernement est essentiel au succès de la mission, ou quand les opérations ne veulent pas se substituer aux tâches du gouvernement. Par conséquent, les opérations de paix ont souvent besoin de réaliser un exercice d'équilibrisme dans leurs relations avec le gouvernement hôte. Les participants à la réunion mondiale ont insisté sur le besoin de développer un partenariat fort avec la population locale comme mesure de sauvegarde.

### Éléments d'une coopération future équilibrée et équitable

Le besoin d'une meilleure et plus forte coordination a été confirmé lors de toutes les réunions. Alors que les participants n'avaient souvent pas de suggestions concrètes pour améliorer la cohésion entre les efforts et pour éviter les doublons, les six éléments suivants d'une coopération future équilibrée et équitable peuvent être retenus des discussions.

#### **Renforcement du rôle primordial africain et coopération sur la base d'un respect mutuel**

Lors de toutes les réunions de dialogue, de nombreux participants africains estimaient que les acteurs africains ne sont pas dotés de moyens suffisants ou ne sont pas pris au sérieux par les acteurs extérieurs. Ils ont soutenu que les solutions africaines n'ont eu ni suffisamment de temps ni suffisamment de soutien et que, par conséquent, elles ont souvent échoué. Les acteurs extérieurs ont ensuite tendance à prendre le contrôle, écartant les tentatives africaines lorsqu'ils présentaient leurs propres solutions. Lors des réunions d'Afrique sahélo-saharienne et de l'Ouest, la transformation de la MISMA en MINUSMA a été mentionnée dans ce contexte. C'est l'exemple d'une approche africaine relativement solide remplacée par une approche de maintien de la paix de l'ONU plus restreinte. Lors des réunions d'Afrique australe et mondiale, l'intervention militaire en Lybie a été vue de la même façon, sauf que, cette fois-ci, ce fut la tentative de l'UA de trouver une solution par la médiation qui a été écartée. Même si les acteurs africains n'ont ni les capacités ni les compétences pour résoudre tous les problèmes du continent, et si parfois la responsabilité ou la volonté politique d'agir fait défaut, le fait de disqualifier les solutions africaines a été généralement perçu comme dégradant. De plus, l'expérience de la Libye montre que les solutions occidentales sont souvent loin d'être parfaites. En même temps, même si de nombreux participants aux différentes réunions étaient en faveur d'opérations africaines, celles-ci soulèvent en elles-mêmes des défis. Le fait, par exemple, que les pays africains payent en Somalie un lourd tribut dans leur combat au sein de l'AMISOM, conjugué à la réticence de l'ONU à prendre le contrôle tant que la situation n'a pas été stabilisée et au pouvoir décisionnel africain limité, donnent l'impression aux participants aux réunions de la grande Corne de l'Afrique et mondiale que les vies de l'Afrique comptent moins que celles des autres continents.

Le message général est par conséquent très clair : les acteurs extérieurs devraient écouter davantage leurs homologues africains et interagir sur la base d'un respect mutuel. L'assistance extérieure a été considérée comme étant guidée actuellement par les intérêts et les préférences des bailleurs de fonds extérieurs et les partenaires bilatéraux, qui n'ont pas toujours la compréhension du contexte local ou ne consultent pas suffisamment les États et organisations africaines sur le type d'assistance le plus nécessaire. Les parties prenantes africaines devraient établir le programme, identifier les besoins sur le continent, acquérir un pouvoir de décision sur les solutions, élaborer des mandats, coordonner et prendre l'initiative. Cela devrait déboucher sur une approche plus contextualisée des opérations de paix adaptée à la dynamique des conflits en Afrique.

### **Accroître la durabilité de l'aide extérieure dans les opérations de paix africaines**

De l'avis général, lors des réunions de dialogue, l'aide extérieure devrait contribuer à accroître la durabilité des capacités africaines. Une telle aide devrait passer de contributions aux missions au coup par coup à un développement des capacités qui permette structurellement à l'Afrique de prendre en charge ses propres affaires et à contribuer à la paix et à la sécurité sur le continent. Les acteurs africains, d'autre part, ont besoin d'étudier comment générer un financement africain et de concevoir et développer des mesures innovantes pour mener durablement leurs opérations de paix. Certains participants aux réunions régionales ont soutenu que la majorité des États africains n'a pas les ressources, alors que d'autres ont fait remarquer que si les pays sont en mesure d'intervenir unilatéralement, le problème pourrait également être une meilleure priorisation. De plus, certains participants critiques à la réunion de la Corne de l'Afrique ont noté que plusieurs fournisseurs de troupes profitent actuellement de leur participation aux opérations de paix et que le déploiement de personnel peut être très lucratif. Un large accord se dégagait toutefois parmi les participants africains aux différentes réunions ainsi que parmi les acteurs extérieurs de l'UE, de l'ONU et des États-Unis lors de la réunion mondiale pour convenir que la proposition d'une répartition à 75 pour 25 du budget pour les opérations de paix de l'UA entre l'ONU et l'UA (voir ci-dessus) est positive. Cette division aiderait à renforcer les capacités des organisations régionales, telles que l'UA, pour être en première ligne et agir sur des conflits spécifiques.

### **Penser d'abord aux « utilisateurs de la paix »**

Même s'il a été convenu qu'il fallait renforcer le rôle leader de l'Afrique, la question de qui représente l'Afrique n'a pas reçu de réponse, et ce, du fait reconnu, que l'Afrique n'est pas un bloc mais un continent divers. De plus, alors que de nombreux participants, en particulier militaires et représentants gouvernementaux, ont suggéré que les États hôtes africains, les pays fournisseurs de contingents et de police et les CER/MR sont les mieux placés pour comprendre et coordonner les réponses aux besoins sur le terrain. Des participants issus de la société civile, en particulier lors des réunions d'Afrique de l'Ouest et centrale, ont suggéré, qu'avant tout, les populations vulnérables touchées par l'instabilité et la guerre devraient définir les efforts des opérations de paix.

La majorité des participants ont convenu qu'à l'heure actuelle les opérations de paix en Afrique sont, pour le moins, trop élitistes ou verticales du sommet vers la base et devraient mieux inclure les communautés locales, les leaders traditionnels, les institutions religieuses, les acteurs de la société civile, le secteur privé, les femmes et les jeunes, bref, elles devraient davantage utiliser des approches de la base vers le sommet. Les communautés locales, et en particulier les femmes et les jeunes, étaient en général considérées comme les « véritables utilisateurs des opérations de paix », les bénéficiaires en bout de chaîne de la paix. Les opérations actuelles n'impliquent pas suffisamment les communautés locales et supposent trop souvent que les mandats centrés sur l'État créent une appropriation locale adéquate. Selon la majorité des participants, toutefois, le soutien de la base est nécessaire pour que toute paix soit durable. Des appels énergiques ont été lancés, lors de toutes les réunions, en faveur de ce que le rapport de l'HIPPO appelle une approche « centrée sur les individus ».<sup>61</sup>

Les participants issus de la société civile ou universitaires ont suggéré d'impliquer les utilisateurs de la paix tant « en amont », lors de négociations sur les accords de paix, qu'« en aval », lors de la mise en œuvre, ce qui impliquerait un engagement stratégique avec les communautés et augmenterait le rôle joué par la société civile et les parties prenantes locales. Lors de la réunion d'Afrique de l'Ouest, un participant de la société civile a donné des exemples de la Côte d'Ivoire, pour lesquels, a-t-il affirmé, le potentiel de la société civile de contribution au processus de désarmement et à la fourniture d'assistance humanitaire n'avait pas été suffisamment exploité. Il pensait que la société civile ou d'autres structures locales informelles auraient dû aider à coordonner l'assistance car elles

<sup>61</sup> Voir Nations Unies, A/70/95-S/2015/446 (note 3).

avaient davantage conscience des besoins locaux. Même durant les pires crises, il existe presque toujours des parties prenantes locales bien informées, des leaders religieux et des acteurs traditionnels ou des organisations de la société civile sur le terrain. Les participants ont déclaré que cette contribution et cette expertise de la base doivent être davantage utilisées pour fournir une cartographie et une analyse des conflits ou pour contrôler et évaluer. Cela aurait des effets positifs à la fois sur l'efficacité et sur l'efficience des opérations de paix.

La majorité des participants a, par conséquent, considéré que la communication traditionnelle avec les utilisateurs est essentielle pour accroître le soutien populaire, gérer les attentes, coordonner les tâches et fournir une stratégie de sortie. La communication implique, à la fois, d'expliquer le travail de l'opération et d'être ouvert aux signaux extérieurs. Les outils de communication suggérés allaient de la radio aux médias sociaux, mais comprenaient également des journées portes-ouvertes pour que le public puisse visiter la mission. Les opérations de paix ont été critiquées par tous comme trop déconnectées de la réalité locale. On disait que, par conséquent, à propos des utilisateurs d'une opération de paix, qu'ils la considéraient souvent comme ne les concernant pas, ne leur appartenant pas et que donc, elle ne les responsabilisait pas.

De plus, les participants soutenaient que les résultats des missions et les services qu'elles fournissent nécessitent une plus grande supervision civile. La mission devrait être directement responsable devant les bénéficiaires de l'aide humanitaire fournie, mais également indirectement en s'assurant que les institutions créées ou développées sont placées sous un contrôle civil approprié. Les participants à la réunion d'Afrique de l'Ouest ont souligné que dans le domaine de la RSS, par exemple, construire un appareil de sécurité plus fort sans supervision civile perpétuerait le manque de confiance de la population locale à l'égard des forces de sécurité.

Dans leur soutien à une approche plus centrée sur les individus, des participants de différents horizons à la réunion mondiale ont mis en garde sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une tâche facile.<sup>62</sup> Il n'existe pas toujours une société civile qui fonctionne, la population locale n'est pas monolithique et peut avoir des intérêts différents et, par ailleurs, certains acteurs locaux peuvent être totalement irresponsables. En particulier en période de crise, l'ensemble de la population peut être aussi divisée que les élites. Les participants ont donc souligné l'importance pour les missions d'avoir une compréhension claire des dynamiques sur le terrain, afin de gérer les tensions. Dans ce contexte, l'image d'impartialité de la mission est de nouveau très importante.

### **Améliorer l'exhaustivité**

Une approche plus globale est nécessaire pour que les opérations de paix impliquent davantage les communautés locales, les acteurs de la société civile et les femmes et pensent d'abord aux besoins de sécurité de leurs individus. La plupart des participants considérait les opérations de paix comme faisant partie d'une stratégie politique beaucoup plus vaste pour la résolution de conflits, comme un outil d'une boîte à outils beaucoup plus garnie. Il a souvent été affirmé que, comme mentionné dans le rapport de l'HIPPO, les opérations de paix devraient être considérées comme faisant partie d'une stratégie politique de résolution des conflits, plutôt qu'un substitut à celle-ci.<sup>63</sup> De nombreux participants aux différentes réunions ont affirmé que les opérations de paix sont actuellement encore insuffisamment ancrées dans des stratégies globales beaucoup plus larges de prévention des conflits et de construction de la paix. Les opérations de paix étaient généralement perçues comme étant souvent trop en réaction, en général à des conflits armés existants ou imminents. Une approche globale permettrait, selon les participants, d'être plus proactif et centré sur la prévention de conflits et la consolidation de la paix. Plusieurs ont souligné le besoin de prévention structurelle, ou de traiter les causes des conflits lors des phases pré- et post-conflit. Ils ont soutenu que cela réduirait le besoin de prévention opérationnelle pour empêcher l'éclatement de conflits armés. Cet argument a souvent été appuyé avec ce qui était presque des slogans, tels que :

<sup>62</sup> Voir Nations unies, A/70/95-S/2015/446 (note 3).

<sup>63</sup> Voir Nations unies, A/70/95-S/2015/446 (note 3).

« il vaut mieux prévenir que guérir » ou « il faut s'attaquer aux causes et pas seulement aux symptômes ».

La prévention structurelle et la construction de la paix ne font pas toujours partie des opérations de paix mais sont réalisées grâce à la coopération en matière de développement et au renforcement de l'intégration et de la coopération régionales au sein de structures et d'organisations régionales. Les participants aux différentes réunions ont toutefois affirmé qu'une discussion sur les opérations de paix ne peut être menée en ignorant la réconciliation, le renforcement des institutions, y compris d'un système de sécurité fort et incorruptible, une répartition des richesses et un développement économique durable. La sécurité et le développement sont liés et l'un ne peut être réalisé sans l'autre. Les participants, en particulier ceux issus de la société civile et les universitaires, ont souvent souligné que le contenu de la boîte à outils est actuellement déséquilibré en faveur de solutions militaires. Les participants ont, en outre, soutenu que les processus de paix ne sont généralement pas linéaires. Les différents outils de la boîte à outils doivent donc tous être utilisés simultanément. Lors de la réunion de la grande Corne de l'Afrique, ceci a été illustré en argumentant que même dans les régions récemment conquises en Somalie, le développement doit suivre immédiatement les troupes pour assurer le soutien des nouvelles autorités.

### **Mettre davantage l'accent sur le long terme en utilisant de meilleures stratégies de sortie**

Le besoin d'une approche globale implique une approche à long terme qui aille au-delà de la présence d'une opération de paix. Les participants à toutes les réunions ont soutenu que les opérations de paix, en particulier de stabilisation, ne devraient pas être considérées comme la fin mais comme le commencement d'un long processus de consolidation. En général, la consolidation de la paix nécessite une attention structurelle pour que les résultats des opérations de paix soient plus durables. Les participants ont, de ce fait, souvent exprimé leurs inquiétudes à propos du fait que les opérations de paix ne sont pas suffisamment intégrées et ancrées dans des visions et des stratégies à long terme.

Comme les opérations de paix ne sont déployées que pour un laps de temps limité, les participants ont fréquemment souligné que de telles opérations doivent anticiper les besoins de transfert de savoir et de capacité aux acteurs locaux et aux institutions étatiques. Collaborer avec les structures gouvernementales et la société civile pour renforcer et préparer la période post-transition a été considéré comme très important pour réaliser cet objectif.

Le processus de transition des dispositions de sécurité est l'un des principaux aspects d'une stratégie de sortie. Lors des réunions de la grande Corne de l'Afrique et mondiale, la création d'une SNSF professionnelle a été considérée comme un élément important du succès du retrait de l'AMISOM. Lors des réunions d'Afrique centrale et de l'Ouest, les participants ont suggéré que des mécanismes flexibles d'intervention seraient également utiles dans un certain nombre de pays. Les participants libériens et congolais aux réunions de dialogue ont affirmé qu'une force « d'au-delà de l'horizon », un élément hors théâtre militaire pouvant être rapidement déployé en cas d'imprévu, peut être utile après avoir achevé le déploiement continu de nombreuses troupes sur le terrain. Elle peut servir, à la fois, de garantie de sécurité et de force d'intervention d'urgence.

De plus, les participants ont généralement souligné que les opérations de paix devaient être stratégiquement associées au développement économique et à d'autres formes de coopération sur le terrain. Plusieurs ont donc fait valoir la nécessité de stratégies globales de sortie pour maintenir et construire sur la base des acquis. Les participants de pays accueillant actuellement des opérations de paix, en particulier celles en cours de retrait, craignaient qu'avec le départ de la présence militaire, les autres formes d'attention internationale et de soutien diminuent également. Ils ont souligné que la transition vers d'autres organisations de développement économique et de consolidation de la paix est essentielle pour consolider les résultats des opérations de paix.

Il semble ne pas y avoir de modèle de stratégie de sortie conditionnelle. En particulier, les représentants gouvernementaux des nations hôtes ont insisté sur le besoin d'un passage de relai au gouvernement alors que les représentants de la société civile ont souligné qu'un transfert de certaines tâches à la société civile est également requis. En général, toutefois,

les participants à toutes les réunions ont convenu que les opérations de paix doivent évoluer de « mandats sapins de Noël » comme les qualifie le rapport de l'HIPPO, où les opérations sont dotées de nombreux objectifs louables formulés dans un langage formaté mais sans priorités au profit du tout ou rien, vers des mandats plus séquencés.<sup>64</sup> Dans le cadre de tels mandats, les tâches seraient progressivement transférées des opérations de paix aux acteurs nationaux sur la base d'objectifs et de repères concrets et soutenus par des partenaires et bailleurs de fonds internationaux.

Les participants ont souligné qu'une stratégie de sortie doit comporter plus que quelques paragraphes dans la conception de l'opération. Elle doit être un processus conjoint de travail à des objectifs clairement définis avec des acteurs locaux. La description générale des stratégies de sortie a montré, à maints égards, que le terme paraît inapproprié. Une stratégie de sortie ne devrait pas planifier le départ d'une mission mais déterminer et formuler une stratégie pour l'ensemble de la mission, et ce, dès le début.

### **Accroître la responsabilité**

Lors de toutes les réunions, les participants ont souligné le besoin de responsabilité, à la fois de l'assistance reçue par les acteurs africains et des actions menées par les opérations de la paix.

Il existait une conscience générale parmi les participants que les pays et organisations africaines doivent être tenus pour responsables des aides qu'ils perçoivent, et qu'ainsi, les bailleurs de fonds et les organisations internationales soient en mesure d'expliquer et de justifier leurs politiques et leurs impacts à leurs contribuables ou à leurs propres bailleurs de fonds. Rendre des comptes pour les fonds des bailleurs de fonds et les équipements militaires fait évidemment l'objet de mesures pour éviter les abus, la corruption et les violations des droits de l'Homme. Certains participants de la société civile, lors des réunions de l'Afrique sahélo-saharienne et de l'Ouest ont souligné l'obligation pour les gouvernements bénéficiaires de rendre des comptes à leurs propres populations car le détournement des fonds des bailleurs a également un impact direct sur la population locale. Des critiques ont toutefois porté sur les mécanismes de responsabilisation actuellement en place. Lors de la réunion d'Afrique de l'Ouest, un participant du Liberia a soutenu que de nombreuses organisations de la société civile ne disposent pas suffisamment de capacités pour exécuter pleinement les mesures de comptes-rendus. De plus, selon les participants militaires participant à différentes réunions, les mesures peuvent parfois être trop complexes et nécessiter beaucoup de temps et, par conséquent, être contre-productives au développement des capacités. Un participant néerlandais à la réunion mondiale a convenu qu'il y a encore beaucoup à faire pour améliorer l'établissement des rapports. Les systèmes devraient être davantage rationalisés sans changer trop souvent et la coordination entre les bailleurs de fonds devrait être améliorée. Néanmoins, lors de la réunion internationale, les acteurs extérieurs ont souligné le besoin accru en systèmes conviviaux mais pas moins de comptes à rendre.

Les opérations de paix devraient également être tenues responsables pour les actions qu'elles entreprennent, notamment au sujet de l'exploitation et des violences sexuelles, mais aussi sur un plan plus général. Lors des réunions d'Afrique sahélo-saharienne, australe, et mondiale, les participants africains ont mentionné la Lybie comme un parfait exemple. L'intervention dirigée par l'OTAN, en 2011, a été présentée comme ayant déstabilisé non seulement la Libye mais également la région du Sahel dans son ensemble et le Mali en particulier. Ils font valoir que les auteurs de cette interférence déstabilisante devraient en être tenus pour responsables. Dans le même ordre d'idées, il a également été noté, lors de différentes réunions, qu'un rôle leader africain accru dans la prise de décision relative aux opérations de paix sur le continent s'accompagnerait aussi d'une responsabilité accrue et qu'elle ne devrait pas être interprétée comme la permission d'ignorer les normes internationales.

<sup>64</sup> Voir Nations unies, A/70/95-S/2015/446 (note 3).



## 5. Conclusion

L'initiative NGOP II a montré que nombre des débats relatifs à l'avenir des opérations de paix en Afrique et de la coopération globale régionale ne sont pas nouveaux. La discussion lors de ces débats évolue toutefois clairement et il existe un potentiel de convergence accrue. Les conclusions générales de la NGOP II sont les suivantes sur la base principale des contributions des participants aux réunions de dialogue.

### **Les défis non-traditionnels de sécurité continuent de faire évoluer davantage les opérations de paix traditionnelles**

Le futur environnement sécuritaire en Afrique continuera certainement de se caractériser par un mélange familier de défis traditionnels et non-traditionnels. Toutefois, les défis sécuritaires non-traditionnels, tels que le terrorisme, le crime organisé international, la piraterie et les migrations illégales vont probablement s'exacerber davantage. Leur manifestation courante dans les différentes sous-régions d'Afrique et leurs effets actuels et potentiels sur la sécurité mondiale, illustre le besoin urgent de les traiter pour éviter une nouvelle escalade. Mais la nature complexe, interdépendante et transfrontalière des défis de sécurité en Afrique complique les efforts de lutte contre leurs causes et leurs symptômes. On ne devrait donc pas être surpris que malgré les défis, de nombreuses parties prenantes africaines soutiennent un élargissement du programme opérationnel et normatif des opérations de paix pour les rendre encore plus pluridimensionnelles, civiles et transnationales, mais également plus à même d'avoir recours à la force contre l'insurrection et le terrorisme. De telles aspirations à l'usage de la force ne sont pas conformes aux recommandations faites par le rapport de l'HIPPO, ce qui indique que les principes traditionnels du maintien de la paix de l'ONU répondent de moins en moins à l'ensemble des priorités en Afrique. L'appel de nombreux acteurs africains à une augmentation du nombre de missions sous conduite africaine s'en trouve ainsi renforcé.

### **Dépendance mutuelle et division du travail entre acteurs africains et extérieures sont susceptibles de persister**

Les États africains, les organisations et mécanismes régionaux et sous-régionaux ne disposent pas encore de fonds suffisants, de capacités et de compétences spécialisées pour faire face, seuls, aux défis sécuritaires sur le continent. Malgré le souhait couramment exprimé parmi les parties prenantes africaines de parvenir à long terme à une plus grande autonomie, la dépendance africaine de l'assistance extérieure pour financer et développer les capacités d'opérations de paix persistera probablement à court et moyen termes. Par conséquent, la communauté internationale continuera, probablement, à s'appuyer sur un nombre limité de pays fournisseurs de contingents essentiellement africains pour assurer la sécurité en Afrique, et, par extension, dans un monde de plus en plus globalisé, pour assurer également la sécurité mondiale. Les troupes africaines restent essentielles vu que la demande en troupes d'opération de paix en Afrique a considérablement augmenté au cours des deux dernières décennies et que certains gouvernements africains sont nettement plus enclins à déployer leurs troupes dans le cadre de missions dangereuses et de plus en plus puissantes que leurs partenaires extérieurs.

### **Réduire la dépendance mutuelle des acteurs africains et de la communauté internationale constituera un levier pour un partenariat mondial régional plus équilibré et équitable**

Cette dépendance mutuelle des acteurs africains et de la communauté internationale ne permet pas au partenariat mondial-régional envisagé par le rapport HIPPO d'être véritablement équilibré et équitable. La division actuelle du travail a des implications négatives.

D'une part, la dépendance des acteurs africains aux financements et à l'assistance externes limite leur poids politique dans l'établissement des programmes et des processus décisionnels des opérations de paix sur le continent, tout en créant un espace propice aux acteurs extérieurs pour qu'ils exploitent les circonstances à leurs propres fins géopolitiques. D'autre part, l'appui de la communauté internationale sur un nombre limité de fournisseurs africains de contingents restreint le poids international, y compris africain, pour obliger les fournisseurs de contingents à rendre compte lorsqu'ils poursuivent leurs propres objectifs géopolitiques et partiels dans une zone de conflit particulière, ou même de leur politique intérieure ou des actes de violations des droits de l'Homme sur leur territoire.

**Un partenariat mondial-régional équilibré et équitable continuera de nécessiter de nombreuses formes de coopération souvent difficile**

Un partenariat équilibré et équitable mondial-régional nécessitera de multiples formes de coopérations entre de nombreux acteurs impliqués dans les opérations de paix, allant de l'UA et des CER/MR à l'ONU, l'UE et les partenaires bilatéraux ainsi que les gouvernements hôtes et la société civile. Ces acteurs coopèrent de différentes façons, allant du financement, de la formation et de l'équipement jusqu'aux déploiements dans le cadre de missions successives, parallèles, de soutien ou hybrides. Toutes ces formes de coopération s'accompagnent de défis et d'obstacles connus, allant des problèmes de coordination pouvant être gérés grâce à des mesures techniques à des conflits d'intérêts qui pourraient être plus difficiles à résoudre. Les problèmes de subsidiarité sont surtout stratégiques et politiques et seront probablement particulièrement difficiles à surmonter. Les défis de coopération entre les missions semblent pouvoir être mieux surmontés par des solutions techniques de terrain. Les problèmes de coordination bailleurs de fonds/partenaires sont souvent causés par une combinaison de différences stratégiques et un manque de coordination. Enfin et surtout, l'un des principaux défis est de forger des relations fructueuses entre la mission et le gouvernement hôte. Ce processus délicat exige une excellente direction de mission pour remplir la tâche difficile qui consiste à construire une relation avec le gouvernement hôte (en jouant à la fois de l'aide et de la critique constructive) tout en maintenant l'impartialité de la mission. Les formes de plus en plus complexes de coopération, de coordination entre les opérations de paix multiples constitueront inmanquablement un défi, en particulier lorsque persistent, comme les réunions l'ont montré, de nombreux griefs entre les acteurs concernés.

## 6. Implications politiques

Les implications politiques suivantes sont données dans l'ordre des conclusions et visent à poursuivre et améliorer les efforts actuels déployés par les opérations de paix et la coopération en Afrique au sein d'un partenariat global régional équilibré et équitable. Elles sont le fruit des contributions aux dialogues mondiaux et africains et ne sont ni consensuelles ni représentatives des préférences d'acteurs particuliers. Elles reflètent l'opinion de l'auteur quant au terrain d'entente sur lequel les acteurs africains et extérieurs devraient pouvoir se rencontrer. La majorité des parties prenantes auront, par conséquent, plus d'affinité avec certaines implications qu'avec d'autres.

### Mandats

1. *Mandats multidimensionnels*. Fournir aux opérations de paix des mandats multidimensionnels qui renforcent la prévention des conflits, stimulent le développement économique et renforcent les structures étatiques mais qui soient concentrés sur le soutien de la bonne gouvernance, la réactivité et la responsabilité au sein des gouvernements hôtes tout en relevant les défis de missions en développement continu.

2. *Missions et éléments civils*. Se concentrer davantage sur les aspects civils. De telles missions sont particulièrement pertinentes dans la prévention des conflits et la construction de la paix et pourraient accomplir un ensemble de tâches non militaires liées à la promotion de l'État de droit, la bonne gouvernance, la démocratisation et les réformes politiques, à la manière des missions de terrain déployées par l'OSCE depuis la fin de la guerre froide.

3. *Défis sécuritaires majeurs et non traditionnels*. Continuer de relever les défis sécuritaires majeurs et d'explorer de nouvelles façons de traiter les défis de sécurité non-traditionnels. Ce dernier point nécessitera des mandats plus souples et de nouvelles capacités ce qui rend d'autant plus urgente la discussion sur la question de savoir ce que les opérations de paix doivent ou ne doivent pas faire.

4. *Mandats transnationaux ou régionaux*. Développer des solutions créatives qui permettent d'attribuer des mandats transnationaux ou régionaux aux opérations de paix.

### Coopération

1. *Un partenariat mondial-régional*. Construire un partenariat véritablement mondial-régional pour les opérations de paix en Afrique dans le cadre desquelles les acteurs africains et extérieurs travaillent ensemble de manière équilibrée et équitable, et les acteurs africains gagnent en influence sur les processus décisionnels. Cela augmenterait la compréhension mutuelle et renforcerait le transfert de connaissances entre les contributeurs financiers et les fournisseurs de contingents.

2. *Des capacités africaines*. Accroître les capacités africaines pertinentes pour les opérations de paix afin de réduire la dépendance africaine des acteurs extérieurs. Cela permettrait des processus décisionnels plus équilibrés et plus équitables et minimiserait les effets indésirables d'intérêts géopolitiques extérieurs potentiellement perturbateurs. Cela nécessitera un processus d'étalonnage dans lequel les capacités civiles et militaires des pays et organisations africaines sont renforcées uniquement à des fins de fonctionnement des opérations de paix, principalement dans les domaines de : (a) capacités civiles, y compris pour les processus de DDR, la SSR, la déradicalisation, le contrôle des frontières, la promotion de l'État de droit et la bonne gouvernance, contrôle des droits civils et humains, démocratisation, protection des civils, genre, religion, fourniture de services et développement économique ; (b) capacités militaires et moyens essentiels, y compris la logistique (en particulier le transport des troupes), appui aérien rapproché, ISR, protection des forces et équipement (en particulier les véhicules blindés, aéronefs de transport à voilure fixe, hélicoptères de combat et de transport, UAV et plateformes navales) ; et (c) capacités de déploiement rapide et forces spéciales. La formation des civils, des personnels de police et des militaires et le financement extérieur des opérations sous direction africaine resteront

nécessaires à moyen terme car les pays et les organisations africaines auront besoin de temps pour parvenir à une plus grande autonomie.

3. *Des contributions financières africaines.* Continuer à augmenter les contributions financières africaines aux opérations de paix afin d'augmenter l'influence politique africaine sur les processus d'élaboration des programmes et de prise de décision. Cela exige des efforts de la part des acteurs africains pour trouver de nouvelles manières de générer leur propre financement (par ex. au-delà des 25 % de contributions au nouveau fonds pour la paix de l'UA prévus actuellement) et de développer des politiques innovantes pour soutenir les opérations de paix sous commandement africain. En même temps, les acteurs extérieurs devraient fournir un soutien technique pour chacun de ces objectifs financiers et abandonner la pratique des contributions à chaque mission au coup par coup pour s'orienter vers un développement de capacités africaines durables.

4. *Un groupe de pays fournisseurs de contingents.* Établir un groupe plus large de pays fournisseurs de troupes aux opérations de paix en Afrique et augmenter ainsi la base de recrutement et permettre une constitution plus efficace des forces. Ce groupe devrait principalement inclure des pays africains mais également des fournisseurs extérieurs en cas de besoin, en particulier les contributeurs financiers pour renforcer la compréhension mutuelle. Ceci réduirait les dépendances régionale et globale d'un nombre limité de fournisseurs de troupes et augmenterait l'influence exercée sur eux, rendant plus facile la garantie de leur impartialité et leur conformité aux normes internationales, tant dans le cadre de la mission que chez eux empêcherait et pénaliserait tout comportement répréhensible y compris l'exploitation et les violences sexuelles.

## Coordination

1. *La subsidiarité.* Convenir d'un mécanisme pour parvenir à une subsidiarité opérationnelle entre l'ONU, l'UA et les REC/MR qui soit satisfaisante pour tous les acteurs impliqués. De plus, des mesures techniques telles que les procédures et les modes et les mécanismes opératoires normalisés pour instruire et contrôler la coopération entre les partenaires, doivent encore être renforcées. Augmenter la fréquence des réunions entre les membres des différents organes de décision renforcerait également leur vision commune et améliorerait leur relation. Harmoniser et synchroniser les processus de prise de décision et de compte-rendu.

2. *Une stratégie commune intégrée.* Intégrer davantage la consultation, l'analyse, la planification, le financement et l'évaluation des missions entre les CER/MR, l'UA et l'ONU. Ceci est nécessaire pour renforcer la coopération entre les missions au sein d'une multitude complexe de missions de paix dans lesquelles plusieurs missions peuvent opérer en parallèle dans des formats séquencés ou hybrides. Ceci renforcerait le caractère conjoint de la stratégie commune.

3. *Inclusion locale.* Améliorer et accroître le partage des informations et l'analyse conjointe sur le terrain avec les acteurs locaux. De meilleurs mécanismes sont nécessaires pour intégrer les contributions des organisations de la société civile aux processus tels que la planification et elles devraient être incluses dans la mise en œuvre.

4. *Une stratégie politique globale.* Conformément aux résultats du rapport HIPPO, les opérations de paix devraient être considérées comme faisant partie d'une stratégie politique pour la résolution de conflits plutôt que comme leur substitut. Elles doivent être mieux intégrées dans des stratégies et des approches politiques globales plus larges pour la prévention et la résolution des conflits et la consolidation de la paix.

5. *Un accent particulier sur le long terme et des stratégies de sortie.* Une approche globale implique presque automatiquement une approche à long terme qui aille au-delà des opérations de paix. Cela nécessite des opérations de paix qu'elles fassent meilleur emploi des efforts déjà entrepris avant leur déploiement, et qu'à leur départ, leurs connaissances

et capacités soient transférées aux acteurs locaux, institutions étatiques et autres acteurs internationaux dans le cadre de stratégies de sortie transparentes et bien planifiées.

6. *Prise de décision stratégique à multiples parties prenantes.* Établir ou améliorer des plateformes communes de coordination et de communication renforcerait encore la coopération entre les missions, leurs troupes, les contributeurs financiers, les bailleurs de fonds, les pays partenaires, les gouvernements hôtes, la société civile et d'autres acteurs clefs dans les zones de missions. De telles plateformes de discussion stratégique plus larges et plus transparentes aideraient à clarifier leurs tâches et objectifs respectifs. Ceci constituerait également le cadre où discuter et formuler des stratégies de sortie, car toutes les parties prenantes devraient discuter et définir ensemble les conditions, les stratégies et les actions mesurables nécessaires à une sortie. Dans la mesure du possible, la nation hôte devrait jouer un rôle dirigeant dans ses efforts de coordination et ce dès le début.

7. *Direction de mission et communication stratégique.* Professionnaliser davantage les directions de mission. Un investissement notable sera nécessaire dans la diplomatie publique et la communication stratégique pour gérer les relations sensibles et dynamiques avec les gouvernements hôtes, les autres parties au conflit et la société civile.

## Un partenariat équilibré et équitable

1. *Penser d'abord aux « utilisateurs de la paix ».* Les opérations de paix en Afrique sont encore trop organisées de manière verticale de haut en bas et les différents processus de prise de décision et de mise en œuvre devraient inclure davantage les communautés locales, en particulier les femmes et les jeunes, les leaders traditionnels, les institutions religieuses, les organisations de la société civile et du secteur privé. Ceci nécessitera, entre autres, un renforcement substantiel de la diplomatie publique et de la communication stratégique dans les opérations de paix.

2. *Accroître le rôle de premier plan des Africains et coopérer sur la base d'un respect mutuel.* Les acteurs extérieurs doivent davantage écouter leurs homologues africains et interagir avec eux sur la base d'un respect mutuel. Les parties prenantes africaines doivent être les chefs de file lors de l'établissement des programmes et de l'identification des besoins et doivent se voir attribuer davantage de pouvoir de décision sur les solutions, l'élaboration des mandats et la coordination.

3. *Accroître la responsabilité.* Il existe un besoin de responsabilité accrue, à la fois pour l'assistance reçue par les acteurs africains et pour les actions entreprises par les opérations de paix et la communauté internationale. Cela signifiera également que ce rôle africain accru s'accompagnera d'une responsabilité accrue et ne devrait pas être interprété comme une autorisation d'assouplir les normes internationales. Comportement répréhensible et interférence déstabilisante devraient être traités de la même manière, indépendamment du fait que la responsabilité en incombe aux Africains ou aux acteurs extérieurs.



© SIPRI 2017



**STOCKHOLM INTERNATIONAL  
PEACE RESEARCH INSTITUTE**

Signalistgatan 9  
SE-169 72 Solna, Sweden  
Telephone: +46 8 655 97 00  
Email: [sipri@sipri.org](mailto:sipri@sipri.org)  
Internet: [www.sipri.org](http://www.sipri.org)

