

Le maintien de la paix en Afrique: Mali et Somalie

En Afrique, l'ONU coopère de plus en plus avec l'Union africaine et d'autres organisations régionales, mais souvent aussi avec l'UE, pour assurer les opérations de maintien de la paix. Ces arrangements interorganisations permettent de partager la charge du maintien de la paix en Afrique. Cependant, les cas de la Somalie et du Mali illustrent les défis politiques et opérationnels qui se posent.

Par Stephen Aris et Kirsten König

Les Nations Unies cherchent en permanence des solutions pour gérer la demande croissante d'opérations de maintien de la paix (OMP). Lorsque de nouvelles situations de crise apparaissent, l'ONU a souvent du mal à mobiliser les ressources, les capacités ou la volonté politique nécessaires pour déployer une OMP efficace. Pour résoudre ce problème, l'ONU se tourne de plus en plus vers l'idée de travailler avec d'autres acteurs dans le cadre d'OMP conjointes, hybrides ou coordonnées. Elle travaille en particulier avec les organisations régionales (OR), comme prévu au chapitre VIII de sa Charte. Ces partenariats visent à partager la charge que représentent les OMP sur le plan des ressources et des capacités pour les Nations Unies. En outre, l'adhésion des OR concernées renforce le mandat politique d'une OMP des Nations Unies et accroît ses chances de réussite à long terme. Les OMP sont autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, où les voix des acteurs les plus concernés par une crise sont souvent ignorés. La collaboration avec les OR apporte ainsi aux OMP des Nations Unies davantage de légitimité politique, de participation et d'investissement au niveau local.

Si l'ONU a exprimé son souhait de coopérer avec des organisations multilatérales dans toutes les régions du monde, c'est en Afrique qu'elle est la plus impliquée dans ce type de partenariats. Cette situation est en



Un soldat de la Mission africaine en Somalie (AMISOM) monte la garde sur un véhicule blindé dans la vieille ville de Mogadisho. *Siegfried Modola / Reuters*

partie le reflet des besoins. Actuellement, le continent africain est le théâtre de la moitié des 14 opérations de maintien de la paix conduites par les Nations Unies, et de la moitié des conflits considérés comme des guerres par le Programme de collecte de données sur les conflits de l'Université d'Uppsala. Les Nations Unies et l'Union africaine (UA) développent activement un partenariat depuis le milieu des années 2000. Il s'agit du seul partenariat formalisé

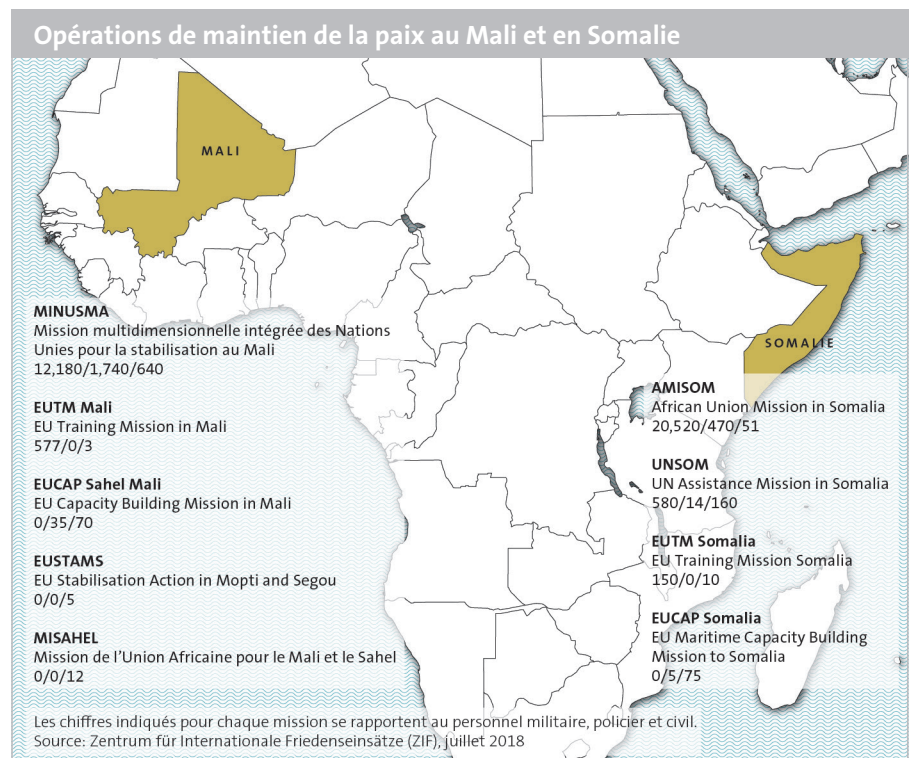
entre l'ONU et une OR. Les Nations Unies ont un bureau permanent auprès de l'UA et plusieurs documents stratégiques conjoints ont été signés ces dernières années, ce qui a permis de définir un cadre de collaboration durable entre les deux organisations. Le Département des affaires politiques des Nations Unies recense actuellement 18 contextes dans lesquels il travaille en collaboration avec l'UA à la prévention des conflits et au maintien de la paix en Afrique.

Pour autant, cette coopération entre l'ONU et l'UA n'est pas parvenue à surmonter l'un des principaux défis du maintien de la paix pour les Nations Unies. En effet, si les OR africaines fournissent souvent des troupes et d'autres capacités en appui aux OMP des Nations Unies, elles disposent rarement des moyens financiers nécessaires pour maintenir ces opérations. Plusieurs OMP menées en coopération entre l'ONU et l'UA se sont ainsi tournées vers l'UE pour solliciter un soutien financier. Cette situation a donné naissance à un arrangement tripartite, voire quadripartite, entre les Nations Unies, l'UA et/ou une organisation africaine sous-régionale et l'UE qui constitue aujourd'hui le schéma classique d'une OMP interorganisation en Afrique. Les rôles et le travail sont généralement répartis de la manière suivante: les Nations Unies fournissent un mandat approuvé par la communauté internationale, ainsi qu'un appui administratif. Les OR africaines apportent à l'opération une légitimité régionale et leur expérience, ainsi que le personnel de base. L'UE soutient financièrement l'opération et prodigue des formations spécialisées pour renforcer les capacités des forces de maintien de la paix.

Sur le papier, cet arrangement interorganisation offre une belle répartition des charges et des responsabilités liées à la gestion des crises de sécurité en Afrique. Mais dans la pratique, les relations entre les organisations fonctionnent rarement aussi bien. En effet, les partenariats entre les Nations Unies et les OR posent toute une série de nouveaux défis pour le maintien de la paix en Afrique et en général.

Premièrement, la coopération avec une OR exige que les Nations Unies fassent un choix politique afin de décider qui représente une région et peut parler en son nom. Par exemple, l'UA a reproché aux membres occidentaux du Conseil de sécurité des Nations Unies de ne pas avoir écouté le point de vue des acteurs régionaux en ignorant leur proposition de solution politique à la guerre civile libyenne en 2011 et en affirmant que l'approbation de leur «zone d'exclusion aérienne» par la Ligue arabe constituait un soutien régional. Le fait de travailler avec une OR peut donc porter atteinte à l'engagement d'impartialité pris par l'ONU en l'entraînant dans des conflits politiques entre OR concurrentes.

Deuxièmement, presque toutes les relations entre organisations sont marquées par des querelles constantes sur la répartition du travail, le mandat qui doit primer ou



l'organisation qui s'établira comme chef de file. En 2017, le rapport du Secrétaire général des Nations Unies «sur les modalités possibles du processus d'autorisation des opérations de paix de l'Union africaine et de la fourniture d'un appui à ces opérations» reconnaissait tacitement que la collaboration entre l'ONU et l'UA était, jusque-là, largement informelle et mal définie, ce qui avait créé des incertitudes et des désaccords sur ces questions.

Troisièmement, la mutualisation des ressources et des capacités constituant l'un des principaux intérêts d'une coopération entre les Nations Unies et les OR, que se passera-t-il si l'une ou l'autre des parties décide de ne plus participer à l'OMP? Une OMP qui dépend de plusieurs acteurs et de leurs différents niveaux d'engagement à résoudre la crise de sécurité est-elle viable à terme?

Deux des exemples les plus médiatisés de collaboration entre l'ONU, l'UA et l'UE dans des opérations de maintien de la paix apportent un éclairage sur ces défis politiques et opérationnels: la Somalie et le Mali.

Somalie: l'AMISOM

La Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) est une OMP mandatée et déployée au milieu des années 2000 par l'UA dans le cadre de la guerre civile soma-

lienne, après l'échec de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) – une organisation régionale d'Afrique de l'Est – à former une mission «d'imposition de la paix» et l'intervention unilatérale des troupes éthiopiennes afin d'éviter l'effondrement du gouvernement de transition. Cette OMP a rapidement été avalisée par le Conseil de sécurité des Nations Unies avec l'adoption à l'unanimité de la résolution 1772. Son mandat est renouvelé chaque année depuis 2007. L'AMISOM est un arrangement interorganisation de maintien de la paix dans lequel l'OR est chef de file, avec les Nations Unies comme partenaire en arrière-plan.

Au départ, cette répartition des fonctions n'était pas le fruit d'un accord mutuel. L'UA prévoyait de transférer aux Nations Unies la responsabilité générale et le rôle de chef de file de l'OMP après quelques années. Or, cela ne s'est jamais produit. En effet, l'ONU n'a pas la volonté politique de prendre la responsabilité d'une OMP sur le terrain en Somalie. Cette attitude s'explique en grande partie par l'échec de son OMP dans les années 1990, qui a considérablement entaché sa réputation. En outre, l'ONU a exprimé des réserves quant au mandat «d'imposition de la paix» confié par l'UA à l'AMISOM, étant peu disposée à gérer une OMP reposant sur une ap-

proche d'engagement si active. Pour autant, l'ONU ne se contente pas de renforcer la légitimité de l'AMISOM en adoptant des résolutions de soutien. Elle gère également des programmes d'appui politico-administratif et logistique.

Dans ce contexte de refus des Nations Unies d'assumer la responsabilité opérationnelle de la mission, l'AMISOM a pris beaucoup d'ampleur à partir de 2007 pour devenir l'OMP la plus coûteuse de l'UA, avec le déploiement de troupes le plus important de son histoire. Or, l'UA n'a jamais eu les moyens de soutenir un déploiement aussi massif. Même si l'ONU a fourni différents programmes et financements de soutien au fil des années, l'AMISOM s'appuie largement sur des donateurs extérieurs. L'un de ses principaux bailleurs de fonds est l'UE. Les moyens financiers octroyés proviennent essentiellement de programmes qui font partie du Fonds européen de développement. Les financements de l'UE ont notamment servi à payer les salaires des sol-

Les partenariats entre l'ONU et les organisations régionales posent toute une série de nouveaux défis pour le maintien de la paix en Afrique.

dat de la paix. Cette promesse de revenu régulier constitue une motivation importante pour les troupes des pays d'Afrique de l'Est. L'UE a également contribué à soutenir les objectifs de l'AMISOM à travers sa mission de formation de l'armée nationale somalienne, son programme de renforcement des capacités et de vastes opérations de lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes. En résumé, l'UE joue un rôle inestimable en comblant un vide financier et d'expertise au sein de l'AMISOM.

Or, cette situation rend l'AMISOM largement dépendante de l'UE. Elle ne correspond pas à l'idée selon laquelle les OMP interorganisations doivent permettre aux OR d'apporter des solutions aux crises de sécurité avalisées par la communauté internationale, mais reposant sur l'expérience et les capacités locales. L'accélération du calendrier de retrait de l'AMISOM de la Somalie montre à quel point l'OMP dépend des financements de l'UE. À partir du 1^{er} janvier 2016, l'UE a décidé de revoir l'affectation de ses fonds en Somalie. Les versements pour les salaires des soldats de la paix de l'AMISOM ont été réduits de 20%. L'argent économisé a été alloué à

d'autres aspects de l'OMP, l'UE faisant valoir qu'il était temps de favoriser le transfert des responsabilités à l'armée somalienne. L'AMISOM a tenté de faire pression sur l'ONU et les autres donateurs extérieurs, notamment les États-Unis et les pays de Golfe, afin de couvrir la perte de financements de l'UE pour ses soldats de la paix, mais cela n'a pas réellement fonctionné. Un an plus tard, la résolution 2372 des Nations Unies approuvait un plan de l'AMISOM visant à restreindre son rôle en Somalie d'ici décembre 2021. Les coupes budgétaires de l'UE concernant les soldats de la paix de l'AMISOM et ce plan de retrait hâtif sont, de fait, directement liés.

L'AMISOM est-elle réduite parce qu'elle a atteint ses objectifs? De nombreux analystes pensent que l'armée somalienne ne sera pas prête à assumer l'entière responsabilité du maintien de la sécurité d'ici 2022. Le groupe Al-Chabab continue de commettre des attentats de grande ampleur dans les villes somaliennes et des affrontements réguliers menacent toujours la sécurité. Les États-Unis ont intensifié les frappes de drones contre des cibles rebelles. Néanmoins, l'évolution des priorités et des contributions financières de l'un des partenaires clés de l'arrangement interorganisation qui soutient l'AMISOM a eu d'importantes répercussions sur les perspectives, les objectifs et la viabilité à long terme de l'opération.

Mali: la MINUSMA

La Mission multidimensionnelle intégrée pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) est une OMP conduite par les Nations Unies qui se distingue par plusieurs aspects. Il s'agit de l'une des seules OMP qui 1) possède un «solide» mandat de maintien de la paix, 2) intègre des troupes européennes et 3) évolue parallèlement à une opération de lutte antiterroriste menée par d'autres acteurs extérieurs. En outre, la MINUSMA offre un exemple d'arrangement de maintien de la paix entre les Nations Unies et les OR différent de celui qui s'est établi en Somalie. Au Mali, les Nations Unies sont intervenues pour prendre le relais de la MISMA, une OMP conduite par deux OR africaines, l'UA et la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest). Contrairement à la Somalie, ce sont les Nations Unies qui jouent le rôle de chef de file, financent et assument la responsabilité globale de l'opération, avec les OR africaines comme partenaires en arrière-plan.

Après le coup d'État de mars 2012, la CEDEAO, l'UA et l'ONU ont respectivement proposé des stratégies pour rétablir l'ordre constitutionnel et maîtriser le conflit au nord du Mali. Cette initiative a débouché sur la résolution 2085, dans laquelle les Nations Unies approuvaient la MISMA et chargeaient l'UA et la CEDEAO de conduire l'OMP. Des différends entre les deux organisations sur la direction de la mission ont cependant retardé son déploiement. Pendant ce temps, une nouvelle offensive contre les forces gouvernementales au nord du Mali a déclenché une intervention militaire menée par la France, également avalisée par le Conseil de sécurité des Nations Unies. La MISMA évoluait donc parallèlement à l'opération sous conduite française, qui mobilisait également des troupes issues de pays africains.

À la demande du gouvernement de transition malien et des Nations Unies, la MISMA a été remplacée au second semestre 2013 par la MINUSMA, une mission dirigée par les Nations Unies. Ce changement est intervenu au bout de six mois seulement du mandat d'un an octroyé à la MISMA par la résolution 2085. L'UA et la CEDEAO ont toutes deux accepté ce transfert de commandement. Cependant, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA a donné son accord à la condition que cette OMP soit dotée d'un mandat «solide» et que l'UA et la CEDEAO soient consultées et jouent un rôle majeur dans son évolution. Au moment de la transition, l'UA exprimait déjà ses craintes que les OR africaines soient mises à l'écart par le Conseil de sécurité des Nations Unies et les acteurs européens.

Autre différence entre les deux OMP, le contingent nigérien, qui constituait l'épine dorsale de la MISMA, n'a pas continué à servir au Mali sous la MINUSMA. Le Nigéria étant l'acteur prépondérant de la CEDEAO, le retrait de ses troupes a marqué un changement d'orientation entre les deux OMP. En tant qu'opération des Nations Unies, la MINUSMA a pu faire appel à des contingents de pays extérieurs à l'Afrique, en particulier la Chine, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède.

Les Nations Unies ont approuvé en 2017 l'opération de lutte antiterroriste «Barkhane». Dirigée par la France, cette opération mobilise des troupes du G5 Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad). L'une de ses principales missions est de combattre l'insurrection au nord du Mali. Mais la MINUSMA travaillait déjà en collaboration avec la mission sous conduite française

Rôle et intérêts de la Suisse en Somalie et au Mali

Somalie	Mali
<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie Corne de l'Afrique 2013–2017 & 2018–2020 • Collaboration étroite avec la Banque mondiale et l'ONU sur les questions de gouvernance, de sécurité alimentaire, de santé et de migration • Apport de conseils d'experts sur le fédéralisme à l'IGAD 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 membres des forces suisses à la MINUSMA: 2 militaires du contingent, 4 officiers de police et 4 officiers d'état-major • Travail de développement incluant une collaboration entre Helvetas-Swiss Intercooperation, Swisscontact et des partenaires maliens, la Banque mondiale et des agences des Nations Unies • Apport de conseils à la Commission vérité, justice et réconciliation

avant cette date. Son mandat plus interventionniste servait de couverture à l'OMP des Nations Unies qui, même avec un mandat «solide», n'est pas à l'aise avec la confrontation directe.

Sous la pression de la France, l'UE s'est également engagée dans les efforts de stabilisation au Mali. Elle a mis en place une mission de formation qui soutient à la fois le travail de la MINUSMA et de l'opération Barkhane, à laquelle elle fournit, d'ailleurs, d'importants financements.

Même si elles ont apporté leur soutien à la MINUSMA et à l'opération Barkhane, l'UA et la CEDEAO regrettent d'avoir été mises à l'écart de ces OMP, aujourd'hui dirigées par les Nations Unies et des acteurs européens. Si cet arrangement garantit un meilleur financement et davantage de ressources, il n'est pas compatible avec les efforts visant à renforcer le rôle des acteurs locaux au sein des OMP. En autorisant l'OMP sous conduite française après avoir déjà validé celle sous conduite africaine, puis en prenant la décision de remplacer cette dernière avant l'expiration de son mandat, les Nations Unies semblent s'être rangées du côté de l'opération menée par la France.

En Somalie, la viabilité à long terme de l'OMP dirigée par l'UA dépend des priorités de l'UE en matière de financements extérieurs. Au Mali, une bonne partie des fonds sont alloués par les Nations Unies, avec des missions complémentaires financées par l'UE et la France, mais la viabilité de l'OMP à terme n'est pas garantie. Les OR africaines jouent des rôles mineurs et sont peu investies politiquement dans le

processus. La MINUSMA est l'OMP la plus meurtrière de l'histoire de l'ONU pour les soldats de la paix. Si la volonté politique des Nations Unies, de l'UE ou de la France de diriger les OMP au Mali vient à faiblir, ce qui est tout à fait possible au vu de ce facteur, il n'y a pas d'OMP sous conduite africaine immédiatement disponible pour intervenir et combler le vide que cela pourrait créer en matière de sécurité. L'UA et la CEDEAO étant peu impliquées dans le mandat de l'opération existante, le passage d'une OMP sous conduite des Nations Unies à une OMP sous conduite africaine a peu de chances de se dérouler sans accroc.

Perspectives d'avenir

Les efforts déployés par les Nations Unies en vue de coopérer plus étroitement avec les OR constituent une avancée importante pour répondre à la demande de maintien de la paix en Afrique et dans le monde. Parmi les nombreux avantages de cette démarche, elle permet de réduire le risque politique et la charge en termes de ressources qui pèsent sur les Nations Unies, tout en renforçant la légitimité régionale de leurs OMP. Toutefois, ces arrangements peinent souvent à combler le manque de financements et d'expertise nécessaires pour soutenir les OMP.

En Afrique, l'UE est ainsi devenue un troisième acteur institutionnel régulier dans la coopération au maintien de la paix entre les Nations Unies et l'UA, essentiellement en qualité de bailleur de fonds et de prestataire de formations spécialisées. Par conséquent, les efforts actuels pour faire progresser les relations entre l'ONU et l'UA doivent intégrer l'entretien de relations trilatérales ONU-UA-UE. Une troisième réunion

entre l'ONU, l'UA et l'UE s'est tenue en septembre 2018. Il faudrait toutefois que ce dialogue trilatéral dépasse le cadre d'un sommet, en créant notamment des mécanismes de coordination trilatéraux pour chaque OMP dans laquelle les trois organisations jouent un rôle. Ce renforcement des échanges est incontournable pour mieux comprendre comment travailler ensemble et gérer certaines questions politiques controversées et lacunes opérationnelles que les collaborations de ces trois organisations pour le maintien de la paix ont mises au jour.

Comme le montre le cas de l'AMISOM, l'ONU et l'UA doivent continuer à rechercher une conception commune de ce qu'est un maintien de la paix «solide». Si l'UA est plus disposée à pratiquer une «imposition de la paix», l'ONU insiste sur le fait que «solide» n'est pas synonyme d'«imposé». Tant que perdureront ces différences de point de vue, il sera politiquement difficile d'opérer des transferts mutuels d'OMP.

La répartition vague et informelle des tâches, des responsabilités et des engagements entre les trois organisations constitue un autre obstacle de taille à la viabilité des OMP. Si l'un des partenaires modifie sa position (se retire ou revoit ses priorités), tout l'arrangement risque alors de s'effondrer ou de se trouver paralysé par des obstacles opérationnels. Par conséquent, il est important que les organisations délimitent plus clairement leurs rôles les unes par rapport aux autres, y compris en définissant leur engagement à long terme au sein de l'OMP. Cela créerait des conditions plus favorables à une collaboration interorganisation efficace dans le cadre du maintien de la paix.

Stephen Aris est chercheur senior au Center for Security Studies (CSS), intégré à l'ETH de Zurich.

Kirsten König est assistante de recherche au CSS et assistante d'enseignement à l'Université de Zurich. Cette analyse du CSS s'appuie sur les travaux d'un projet de plus grande ampleur financé par le FNS: «Which region? The politics of the UN Security Council P5 in international security crises».

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist, Fabien Merz, Benno Zogg
Traduction: Interserv; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000308338

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Une protection intelligente pour des villes intelligentes No 235
Les politiques d'armement européennes No 234
La politique de Trump au Moyen-Orient No 233
Les défis du contrôle des armements nucléaires No 232
Le Bélarus entre Est et Ouest No 231
Externalisation – le pari de l'UE sur les migrations No 230