



Publication de l'Observatoire Boutros-Ghali
du maintien de la paix – Septembre 2019



Rôle des organisations régionales dans les processus de transition et de pérennisation de la paix

Dr Oswald PADONOU

En collaboration avec Michel Luntumbue



**OBSERVATOIRE
BOUTROS-GHALI
DU MAINTIEN DE LA PAIX**

Introduction

Dans le cadre d'une Opération de paix (OP), la transition renvoie au passage d'une phase à une autre dans le règlement d'un conflit. Plus précisément, il s'agit du transfert « *des responsabilités d'une opération de paix conduite par un acteur non onusien vers une opération de maintien de la paix des Nations unies ou entre cette dernière et d'autres acteurs onusiens une fois qu'elle a rempli son mandat*¹ ».

La consolidation et la pérennisation de la paix, quant à elles, comprennent « *des mesures ciblées visant à réduire les risques de reprise d'un conflit et à jeter les bases d'un développement durable, notamment à travers le renforcement des capacités nationales en matière de gestion des conflits à tous les niveaux*² ». La pérennisation de la paix est la phase ultime du règlement d'un conflit. Elle constitue l'ensemble des démarches visant à rendre durable la paix retrouvée. Il s'agit d'actions qui contribuent directement à éliminer, ou tout au moins à atténuer, les facteurs qui ont engendré le conflit. Par ricochet, cette phase rassemble les démarches visant à prévenir la résurgence du conflit, en consolidant la paix.

La Charte des Nations unies, dans son chapitre VIII³ consacré aux accords régionaux, reconnaît sous réserve de compatibilité avec les buts et principes édictés, la possibilité pour les États membres de constituer des organismes régionaux « *destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et à la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional* »⁴. Elle précise « *toutefois, [qu'] aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité* »⁵.

Les Nations unies et les organisations régionales exercent donc une coresponsabilité, mais différenciée, dans la prévention et le règlement des conflits. Leurs actions respectives peuvent emprunter trois modalités : soit une démarche de substitution⁶ fondée sur le chapitre VIII de la Charte de l'ONU, soit une démarche d'actions parallèles⁷ plus ou moins coordonnées, ou encore prendre la forme d'actions conjointes, dans le cas des opérations hybrides comme la MINUAD (Mission des Nations unies au Darfour) par exemple. C'est-à-dire, une opération placée sous la responsabilité conjointe de l'ONU et de l'Union africaine (UA).

1. Opérations de maintien de la paix des Nations unies. Principes et orientations, Département des opérations de maintien la paix /Département de l'appui aux missions, 2008, p. 108.

2. *Idem*, p. 105.

3. Le chapitre VIII de la Charte des Nations unies fournit la base juridique de la participation des organisations régionales au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont le Conseil de sécurité porte cependant la principale responsabilité.

4. Article 52 de la Charte.

5. Article 53 de la Charte.

6. Le Conseil de sécurité des Nations unies donne mandat à l'Organisation régionale pour le suppléer dans le règlement d'un conflit. Ceci est récurrent en Afrique, où l'Union africaine et la CEDEAO ont par exemple mené, à plusieurs reprises, des missions de paix (Côte d'Ivoire, Mali, Centrafrique, etc.) avec des mandats onusiens.

7. Dans les phases de médiation ou de diplomatie préventive par exemple, les différentes organisations recouraient chacune à un Médiateur/Facilitateur, même si cette tendance s'est atténuée ces dernières années au profit de l'adoption de démarches unifiées et d'une meilleure coordination entre intervenants.

Les situations de transfert des responsabilités entre organisations internationales dans le cycle d'un conflit et d'une OP sont récentes. Il importe d'en saisir les différents cas de figure et surtout d'analyser les conditions d'une prise en charge pertinente des phases de transition par les organisations régionales, particulièrement au regard de l'enjeu de la pérennisation⁸ de la paix après le retrait d'une opération des Nations unies.

La réflexion sur le rôle des organisations régionales dans la consolidation et la pérennisation de la paix s'insère également dans la thématique de la réappropriation des problématiques de paix et de sécurité et de la montée en puissance de l'UA et de ses communautés économiques régionales (CER). Elle souligne particulièrement la nécessité de réhabiliter le rôle de ces acteurs de proximité en mettant en exergue leurs atouts mais aussi les difficultés auxquelles ils font face.

Cette note propose une brève analyse des mécanismes de transfert de responsabilités de l'ONU vers une organisation régionale. Elle aborde également les atouts et les écueils, ainsi que les conditions de performance des organisations régionales, notamment africaines, dans cette phase critique et déterminante du cycle de résolution d'un conflit.

Elle appréhende enfin la question de la paix ou du maintien de la paix comme une phase d'un *continuum*⁹ qui se prolonge non seulement par un programme de consolidation de la paix, mais aussi et surtout par la pérennisation effective de la paix dans le pays hôte de la mission, le cas échéant à travers l'action spécifique d'une organisation régionale.

1. Le rôle primordial des organisations régionales dans la promotion de la paix

Le débat sur la contribution des organisations régionales à la paix, particulièrement sur leurs rôles en relation avec l'ONU, se mène dans un contexte où la réforme du maintien de la paix des Nations unies insiste sur la nécessité de construire des partenariats dynamiques pour préserver, maintenir et consolider la paix¹⁰.

En dépit du volontarisme des organisations régionales et des succès relatifs qu'elles ont engrangés dans la prévention et la gestion de certains conflits en Afrique¹¹, l'ONU reste la seule organisation en mesure de mobiliser des ressources humaines (compétences civiles et militaires) et financières à la mesure de l'ampleur des crises contemporaines.

8. Voir [Oswald Padonou, *Maintien et pérennisation de la paix : quelles conditions et stratégies de sortie des OMP ?*](#), Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, octobre 2018.

9. Nous utilisons la notion d'OP pour qualifier de manière générique l'ensemble des activités de paix onusiennes (la prévention, le rétablissement, le maintien, la consolidation), et ne mobiliserons la notion d'Opération de maintien de la paix (OMP) que lorsqu'il s'agit d'insister sur cette phase particulière. Il est néanmoins vrai que dans la réalité, les frontières entre la prévention de conflits, le rétablissement de la paix, le maintien de la paix, la consolidation de la paix et l'imposition restent tenues.

10. [Déclaration d'engagements communs concernant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies](#), peacekeeping.un.org.

11. Voir notamment l'historique des opérations de l'ECOMOG (*Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group ou Brigade de surveillance du cessez-le-feu de la CEDEAO* au Libéria et en Sierra Leone. Réseau de Recherche sur les Opérations de Paix (ROP).

En même temps, la volonté de l'UA de s'approprier la gestion des crises survenant sur le continent, de même que le désinvestissement relatif des pays occidentaux des OP, ouvrent le champ à un rôle renouvelé pour les organisations régionales africaines dont les États membres sont déjà les principaux contributeurs en troupes et unités de police des opérations des Nations unies déployées en Afrique.

La doctrine Capstone¹², synthèse des rapports Brahimi¹³ et HIPPO (High-Level Independent Panel) qui l'ont précédée comme cadre de référence, revient sur les facteurs clés de succès des OP, ainsi que sur le rôle essentiel des organisations régionales, en soulignant :

« Le rôle que les acteurs ou les organisations régionales jouent dans un conflit doit être soigneusement examiné par le Secrétariat et le Conseil de sécurité lorsque la mise en train d'une nouvelle opération de maintien de la paix des Nations unies est envisagée. Une stratégie bien élaborée visant à favoriser l'engagement positif des acteurs régionaux est essentielle pour encourager les parties à rester sur la bonne voie et pour empêcher l'élargissement du conflit. Exclure les acteurs régionaux du processus de paix peut avoir un effet plus nuisible que la gestion de leur participation¹⁴ ».

Concernant le transfert de responsabilités à l'occasion de la phase de transition, le document précise qu'« *il appartient, en fin de compte, au Conseil de sécurité de décider si une opération de maintien de la paix des Nations unies peut transférer ses responsabilités à un autre organe des Nations unies ou à une entité externe¹⁵* ».

Cependant, dans le passage du maintien de la paix à la stabilisation puis à la consolidation de la paix, le Secrétariat et la Mission ont la responsabilité de s'assurer que la décision du Conseil de sécurité (CSNU) se base sur une évaluation de la situation. En ce sens, il importe que l'État hôte de la Mission et ses forces armées et de sécurité exercent une autorité légitime sur l'ensemble du territoire, que l'État de droit prévale et que les conditions minimales de reprise de l'activité économique soient réunies.

En amont des transitions, les organisations régionales – notamment la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)¹⁶ – disposent depuis près d'un quart de siècle de mécanismes complets de prévention et de gestion des conflits qui ont fait leurs preuves et constituent le sous-bassement du mécanisme continental. Analysant le système d'alerte précoce (ECOWARN) de cette organisation régionale, Amandine Gnanguênon met en avant son caractère « *précurseur* » sur le continent et sa décentralisation à l'échelle nationale des États membres pour favoriser le traitement diligent des signaux d'alerte (réaction rapide)¹⁷.

12. [Opérations de maintien de la paix des Nations unies. Principes et orientations](#), 2008.

13. [Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies](#), A/55/305 S/2000/809, 21 août 2000.

14. Opérations de maintien de la paix de Nations unies : Principes et orientations, Département des opérations de maintien la paix /Département de l'appui aux missions, 2008, p. 50.

15. *Idem*.

16. Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité.

17. Amandine GNANGUËNON, [Afrique de l'Ouest :faire de la prévention des conflits la règle et non l'exception](#), publication de l'Observatoire Boutros-Ghali, septembre 2018.

En dehors de ce cadre de prévention des conflits, qui constitue un atout majeur pour la CEDEAO, les outils de gestion des conflits ont joué un rôle essentiel dans le règlement des conflits au Liberia, en Côte d'Ivoire, au Mali, en Gambie et en Guinée Bissau, des années 1990 à nos jours. Il s'agit notamment de la Force militaire régionale (ECOMOG, l'*Economic Community of West African States Monitoring Group*, devenu ensuite ECOBRIG, la Brigade de la communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest). Ces outils s'inscrivent dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et sécurité – APSA¹⁸). Ces interventions ont pour la plupart précédé une mission des Nations unies, dans des contextes très différents avec des niveaux de stabilisation variés.

Bien que le CSNU dispose de sa libre appréciation de l'opportunité et des conditions de mise en œuvre de ces transitions, il importe néanmoins d'envisager de documenter les cas éprouvés en élaborant des critères consensuels de passage d'une phase du règlement du conflit à une autre et/ou d'une organisation responsable à une autre.

2. Analyse des mécanismes de transfert de responsabilités entre les Nations unies et les Organisations régionales

Les pays francophones et le continent africain, qui nous intéressent ici tout particulièrement, doivent aujourd'hui composer avec un contexte mondial caractérisé à la fois par des tendances à la globalisation et à la régionalisation des processus économiques et politiques, mais aussi au repli nationaliste qui suscite des questionnements sur l'avenir du multilatéralisme¹⁹.

Or, au regard des menaces multiformes qui pèsent sur la sécurité des États, les réponses doivent se construire et se déployer harmonieusement sur toutes les échelles : nationale, régionale et internationale. Par conséquent, les partenariats multilatéraux de sécurité par lesquels la coopération entre les différentes institutions internationales en charge du maintien de la paix et de la sécurité internationale prend corps constituent un enjeu important. Les dynamiques qui les structurent déterminent l'état d'(in)stabilité du monde.

La coopération entre les organisations internationales dans le domaine des opérations de paix prend plusieurs formes : en général et en raison du principe de subsidiarité²⁰, les organisations régionales (notamment africaines) s'investissent davantage dans les phases de prévention et de règlement politique des conflits, mais également dans le déploiement d'opérations

18. L'architecture africaine de paix et de sécurité (African Peace and Security Architecture, APSA) est un cadre normatif dont l'Union africaine s'est dotée, lui permettant, en principe, d'intervenir dans les zones de conflit et d'envisager des actions diplomatiques voire militaires, lorsque les circonstances l'exigent. Elle est chapeautée par un organisme calqué sur le Conseil de sécurité de l'ONU, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine. Le Protocole relatif à sa création lui confère de larges pouvoirs en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits. Voir Michel Luntumbue, « [APSA : contours et défis d'une Afrique de la défense](#) ». Note d'Analyse du GRIP, 15 janvier 2014, Bruxelles.

19. Voir Jean-Marie GUEHENNO, *La crise du multilatéralisme*, Revue Esprit, p. 49-57, août-septembre 2014.

20. La responsabilité de l'action revient à l'acteur le plus proche, en raison d'un potentiel gain d'efficacité.

multidimensionnelles, avant de passer bien souvent le relais à l'ONU en raison de leur incapacité à financer sur la durée ces opérations coûteuses.

Ainsi, le CSNU a créé la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) par sa Résolution 2100 du CSNU du 25 avril 2013, en organisant le transfert de l'autorité de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), préalablement déployée, vers la MINUSMA. La Force de cette mission, constituée dès le 1^{er} juillet 2013, est essentiellement composée des contingents fournis par les États membres de la CEDEAO, auxquels s'ajoute le Tchad²¹.

Ce même cas de figure a été observé lors du passage de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) et la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), en République centrafricaine, en septembre 2014²².

Quelques années auparavant, ce même mécanisme avait permis aux 1 300 soldats de la Mission déployée par la CEDEAO en Côte d'Ivoire (MICECI) pour contenir la crise politico-militaire de troquer leurs bérets verts contre des casques bleus, en raison des prescriptions de la Résolution 1528 du CSNU 27 février 2004 créant l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI).

Cependant, à la fin de l'ONUCI en 2017, aucun mécanisme formel de transfert de responsabilités des Nations unies à la CEDEAO ou à l'UA n'avait été prévu ni mis en œuvre pour accompagner la consolidation et la pérennisation de la paix ; sans doute parce que le Gouvernement ivoirien et la Communauté internationale ne l'ont pas jugé opportun ou même nécessaire²³.

Au Libéria, les deux situations avaient été observées avec, dans un premier temps, la Mission d'observation des Nations unies au Libéria (MONUL), créée par la Résolution 866 du CSNU du 22 septembre 1993 après les Accords de paix de Cotonou sous l'égide de la CEDEAO et à la suite du déploiement des troupes d'ECOMOG. Par la suite, la MONUL s'est retirée en septembre 1997 pour faire place au Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix au Libéria (BANUL), de novembre 1997 à septembre 2003. Cette phase de consolidation de la paix menée par les Nations unies avec le désengagement des troupes de la CEDEAO jusqu'en octobre 1999 n'a cependant pu prospérer. La guerre a en effet repris au Libéria et le CSNU a dû adopter la Résolution 1509 du CSNU du 19 septembre 2003 créant la Mission des Nations unies au Libéria (MINUL) et lui accorder un mandat qui sera renouvelé jusqu'au 26 mars 2018, date à laquelle elle a achevé sa mission.

21. [RES/2100 \(2013\)](#)

22. [RES/2149 \(2014\)](#)

23. L'Administration ivoirienne avait estimé qu'une telle option serait nuisible à l'image du pays dans son élan de reconquête des investissements, d'autant que la stratégie de pérennisation de la paix était basée sur la relance économique.

En somme, les missions plus importantes déployées par les organisations régionales africaines ont dans la plupart des cas été prises en charge par la suite par les Nations unies. Elles peuvent aussi avoir pris la forme de missions hybrides (MINUAD) ou avoir été financées en grande partie par des partenaires extérieurs (Mission de l'Union africaine en Somalie, AMISOM)²⁴. Ceci, sans que des processus de transition vers une OP onusienne ne soient envisagés/étudiés (ou sans que les organisations régionales africaines n'aient été réellement en capacité de le faire).

Ce dernier cas de figure a déjà été observé en Europe avec la mission européenne EULEX, qui a pris le relais en 2008 de la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK), établie par la Résolution 1244 du CSNU du 10 juin 1999. Une dizaine d'années plus tard, cette Mission européenne est toujours en cours et la paix toujours aussi fragile. Le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour le Kosovo « *fait état aujourd'hui d'une situation "fragile", marquée par l'impasse du dialogue* [entre les parties] »²⁵.

C'est dire que la seule démarche de prise en charge opérationnelle et d'accompagnement politique de la transition d'une OP onusienne vers une phase de stabilisation durable par une organisation régionale ne suffit pas à assurer une paix pérenne. Il faut donc travailler à renforcer à la fois l'efficacité des OP, l'appropriation nationale du pays-hôte ainsi que les capacités des organisations régionales.

Des partenariats multilatéraux

Avant d'explorer les conditions de performance de ces organisations dans la conduite des transitions post-OP, il convient, dans l'analyse des partenariats multilatéraux de sécurité, d'évoquer les expériences et les progrès réalisés dans l'action bilatérale et trilatérale des Nations unies avec l'UA et l'Union européenne (UE).

En 2003, l'Union européenne a déployé en Ituri (Est de République démocratique du Congo – RDC), à la demande des Nations unies, l'opération Artemis dans le cadre de sa Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), en soutien à la MONUC. Elle avait pour objectif de rétablir la paix et empêcher une catastrophe humanitaire d'ampleur dans une région en proie à de violents combats entre groupes armés.

Cette toute première opération concluante de l'UE hors du territoire de ses États membres et de son voisinage²⁶ est importante car elle permet, pour les Nations unies, de jauger la faisabilité et l'efficacité d'une mission ponctuelle menée par une organisation régionale en appui à une OP déployée dans un pays non membre de l'organisation régionale intervenante.

Cette expérience d'appui opérationnel de l'UE à la MONUC a d'ailleurs été renouvelée dans le cadre de la tenue des élections congolaises de 2006, lorsque l'opération EUFOR RD Congo a été déployée pour contribuer à instaurer un environnement sécuritaire propice à la tenue d'élections pacifiques.

24. Voir Fernand AMOUSSOU, Aïcha PEMBOURA, *L'Union africaine face aux défis de la paix et de la sécurité Préparer un avenir stable*, Fondation Konrad Adenauer, Abidjan, 2018.

25. [Conseil de sécurité: les relations entre Pristina et Belgrade toujours sous haute tension](#), affirme le Représentant spécial pour le Kosovo, CS/13833, 10 juin 2019.

26. [L'opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ?](#) Niagalé Bagayoko-Penone, dans *Afrique contemporaine* 2004/1 (n° 209), pages 101 à 116.

Cependant, même si un modèle de coopération a connu un succès opérationnel dans les phases de rétablissement et de maintien de la paix dans un conflit, il peut ne pas produire le même effet positif dans la phase de transition et de consolidation de la paix ; rien n'empêche toutefois de prendre en compte l'ensemble des configurations qu'offre la coopération multilatérale de sécurité.

C'est dans cette perspective qu'il faut donc situer la signature le 19 avril 2017, entre le Secrétaire général de l'ONU et le Président de la Commission de l'UA, du Cadre commun ONU-UA pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité²⁷, qui traduit l'expression de l'engagement stratégique de ces deux organisations à faire face aux menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité sur le continent africain. Au niveau de l'UA, ce cadre de partenariat multilatéral succède donc à celui élaboré avec l'UE, mis en œuvre depuis plusieurs années et qui a quelque peu fait ses preuves, même s'il mérite d'être renforcé notamment à travers l'autonomisation progressive de l'UA dans le financement de ses opérations.

De plus, les réunions trilatérales ONU-UA-UE, dont la troisième s'est tenue en septembre 2018 à New York²⁸, offrent l'opportunité d'amorcer un dialogue sur la question de la prise en charge des transitions. Bien que les hauts responsables de ces trois organisations aient à l'occasion « réaffirmé leur engagement en faveur de la promotion d'un système multilatéral efficace... » et, sur l'enjeu fondamental des OP, « réaffirmé leur détermination à renforcer la collaboration, la coordination et la planification de leurs opérations et missions respectives, tout en reconnaissant la nécessité d'une claire délimitation des rôles et d'une meilleure complémentarité de leurs efforts », ils n'ont pas (encore) défini un cadre de coopération concernant spécifiquement la gestion des transitions et du processus de pérennisation de la paix dans les pays touchés par un conflit.

3. Les avantages et les écueils de l'appropriation régionale des processus de transition, de consolidation et de pérennisation de la paix

La pérennisation de la paix à travers notamment les programmes de consolidation de la paix consiste, d'un point de vue fonctionnel, en une série de tâches de contribution au rétablissement des institutions et des infrastructures, mais aussi de suivi des facteurs potentiellement générateurs de conflit. Le lexique du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (ROP) précise :

« Introduit en 1992 par l'Agenda pour la paix, rédigé par le Secrétaire général des Nations unies de l'époque, Boutros Boutros-Ghali, le concept de "consolidation de la paix" se réfère à l'ensemble des activités entreprises à la suite d'un conflit violent dans l'objectif d'instaurer une paix durable et d'ainsi éviter une reprise des hostilités. La consolidation de la paix survient donc consécutivement à d'autres types d'opérations de paix (de rétablissement, de maintien et d'imposition de la paix), lorsque la sécurité a été rétablie.

27. [Cadre commun ONU-UA: pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité.](#)

28. [Communiqué de presse conjoint - 3e réunion trilatérale UA-UE-ONU](#)

Ces missions se distinguent des autres types d'opérations de paix par leur caractère intrusif : elles s'immiscent dans l'exercice de la souveraineté des États car elles entreprennent d'ambitieux programmes de réformes visant à éliminer les "sources structurelles de violence". Ne se contentant plus de faire taire les armes, elles cherchent à réaliser une "paix positive", comme il avait été proposé par John Galtung dans les années 1960 »²⁹.

Mais pourquoi donc consolider la paix ? Comme le souligne le chercheur Richard Garon : « *il y a plusieurs siècles, un chef militaire, un roi ou un État ne se préoccupait guère d'instaurer la paix, il l'imposait. Avec la complexité croissante des conflits, la multiplication des aspects de la sécurité, ainsi que le développement enchevêtré des sociétés, il est devenu de plus en plus difficile d'imposer ou d'établir la paix*³⁰ ».

Il en découle la nécessité d'appréhender cette phase comme une étape qui comporte elle-même une succession d'actes visant à consolider la réconciliation et le vivre-ensemble ainsi qu'à faciliter, chez les ex-parties belligérantes, la prise de conscience que le conflit qui les a opposées a été surmonté et transformé en opportunité de se redécouvrir et de progresser ensemble.

Dans l'espace régional où la proximité culturelle permet de s'appuyer sur un socle définissant une perception partagée de la paix – en raison de la relativité de cette notion –, les organisations d'intégration et de coopération régionale peuvent disposer d'un atout supplémentaire allant au-delà des logiques bureaucratiques pour prendre les devants dans les processus de transition.

De plus, la mutualisation des capacités nationales doit, au niveau de chaque région, se fonder sur deux aspects au moins. Premièrement, s'appuyer sur les leçons apprises par les pays ayant connu une crise et ayant accueilli une OP, qui peuvent à ce titre partager leurs expériences afin qu'elles servent à eux-mêmes comme aux autres. Deuxièmement, viser l'identification de modèles de stabilité dans la région et la promotion du *leadership* de ces États relativement stables afin que les bénéfices de la paix soient perçus par toutes les parties prenantes, surtout s'ils se déclinent en termes de qualité de vie des citoyens, de transparence de l'action publique, etc. Car la paix, c'est aussi et avant tout le développement équilibré³¹. Par conséquent, toutes les politiques publiques menées par les organisations régionales, en servant le bien-être des citoyens, servent la paix.

Les conflits intra ou interétatiques dans une région peuvent aussi constituer d'excellents catalyseurs pour l'accélération de l'intégration régionale, comme on a pu l'observer en Europe après la Deuxième guerre mondiale³². Les transitions post-opérations de paix offrent donc l'opportunité aux organisations régionales d'intégrer davantage les États à travers d'élaboration et la mise en œuvre commune de politiques publiques impactant positivement

29. [Lexique des Opérations de paix](#), ROP, Université de Montréal.

30. Richard Garon, [La consolidation de la paix : lorsque la théorie rattrape les pratiques ambitieuses](#), Études internationales, vol. 36, numéro 2, 2 juin 2005, p. 157-286.

31. Le Pape Paul VI disait que : « *combattre la misère et lutter contre l'injustice, c'est travailler à la construction de la paix* », voir <https://www.la-croix.com/Journal/Le-developpement-nouveau-paix-2017-03-10-1100831064>

32. Avec la création de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), de la Communauté économique européenne (CEE), puis de l'Union européenne (UE).

la vie des citoyens de la communauté et en « tirant vers le haut » les États « fragiles » ou « à risque », par le mécanisme des critères de convergence susceptibles de créer un cercle vertueux dans l'espace régional et d'éliminer, ou tout au moins de réduire, les facteurs de conflit.

À l'opposé de ces avantages réels et potentiels, l'action des organisations régionales peut être fortement handicapée par la difficulté de construire un consensus entre les différentes parties prenantes sur l'appréhension des causes du conflit et donc également sur les solutions à privilégier. Dans le cas du Mali par exemple, le conflit peut être lu selon le registre de la crise identitaire – et du nationalisme communautaire –, de la crise de gouvernance ou encore celui de la menace extérieure portée par les groupes djihadistes radicaux.

Les ressources limitées des organisations régionales africaines, au regard des multiples dimensions des crises, constituent également un goulot d'étranglement auquel il faut ajouter les jeux de puissance des États-pivots régionaux³³, dont dépend généralement la solution régionale.

4. Les conditions de performance des organisations régionales dans la conduite des processus de transition et de pérennisation de la paix

En 2004, au moment où le CSNU prorogea le mandat de la MINUCI³⁴, il « se félicitait des mesures efficaces prises par la Mission de la CEDEAO en Côte d'Ivoire (MICECI), en particulier afin de stabiliser le pays, et de l'engagement de l'Union africaine à appuyer le processus de réconciliation nationale en Côte d'Ivoire ».

C'est dire qu'une répartition efficace des rôles avait permis de négocier la transition et mis en exergue le rôle important que les organisations régionales peuvent jouer dans la conduite des médiations entre parties belligérantes, dans l'application des accords politiques de paix, dans la mise en œuvre des sanctions et même dans les actions coercitives d'imposition de la paix.

Cependant, l'action des organisations régionales, notamment africaines, dans la préservation, le maintien, le rétablissement et même potentiellement la consolidation de la paix, se heurte clairement à une autre difficulté majeure : celle du nombre toujours plus élevé de ces organisations ayant un mandat effectif ou s'intéressant aux problématiques sécuritaires.

33. Dans la crise ivoirienne (2002-2011), les jeux de pouvoir entre le Nigeria (leader au sein de la CEDEAO) et l'Afrique du Sud (l'un des leaders au sein de l'UA) pour contrebalancer l'influence de la France (membre permanent du Conseil de sécurité) sont assez révélateurs des possibilités d'instrumentalisation des organisations régionales.

34. [Cote D'ivoire : Le Conseil proroge le mandat de la MINUCI jusqu'au 27 février et envisage le déploiement d'une opération de maintien de la paix](#), Communiqués de presse, CS/2625, 4 février 2004.

L'APSA avait elle-même reconnu huit organisations régionales, mais cinq régions³⁵, actant de fait sa difficulté à fixer chaque État membre dans une seule organisation. Elle acceptait donc les appartenances multiples qui introduisent un biais politique considérable et des possibilités d'instrumentalisation de ces organisations par les États membres, en fonction de leurs intérêts géostratégiques dans le développement de la conflictualité.

La tendance fâcheuse à la multiplicité des organisations régionales s'est accrue non seulement par l'élargissement du périmètre de compétence des organisations existantes (UEMOA, CBLT par exemple³⁶), mais aussi par la création de cadres *ad hoc*, ou relativement durables, tels que la Conférence internationale pour la région des Grands-Lacs (CIRGL)³⁷ ou le G5 Sahel, dont l'efficacité reste encore à évaluer.

Cette démultiplication, qui privilégie le perpétuel recommencement, ne permet pas de capitaliser les expériences accumulées par les organisations les plus représentatives et les plus légitimes telles que la CEDEAO. Cela signifierait d'emblée que toutes les organisations régionales ayant ou non un mandat dans les domaines de la paix et de la sécurité n'ont pas vocation à mettre en œuvre un programme de transition post-OP. En effet, les facteurs d'éparpillement des efforts et de mise en concurrence tacite des initiatives multiples, qui entravent déjà l'efficacité de leurs actions dans la prévention et le règlement des conflits, ne pourront que produire le même effet. Pire encore, ils risqueraient de saper tous les efforts consentis pour en arriver à la stabilisation permettant d'envisager des mesures de pérennisation de la paix.

Le capital symbolique (légitimité) mais également l'expérience opérationnelle accumulés sont donc absolument indispensables à cette phase. En effet, il est difficilement concevable pour une organisation régionale de prétendre à conduire la transition d'une OP quand elle a été complètement absente des étapes antérieures. C'est pourquoi l'analyse des conditions de performance de ces organisations dans la conduite des processus de transition et de pérennisation de la paix se fera à travers d'une part, la capitalisation des expériences régionales y afférant, et d'autre part, à travers le renforcement de la coopération

35. L'Union du Maghreb arabe (UMA), la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) et la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD) sont les huit CER reconnus par l'UA alors que l'APSA se fonde sur cinq brigades régionales (ECOBRIIG à l'Ouest, SADCBRIG au Sud, EASBRIG à l'Est, NARC au Nord, ECCASBRIG au Centre) et une base logistique à Yaoundé (Cameroun).

36. L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) est une organisation ouest-africaine, dont la mission est la réalisation de l'intégration économique des États membres. Elle est composée de huit États membres dont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. La Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) quant à elle, est une structure de concertation entre les états riverains des eaux du bassin du Tchad (le Cameroun, la République centrafricaine, le Niger, le Nigeria, le Tchad) en vue du régler pacifiquement les problèmes et différends affectant cette zone.

37. Voir LAGRANGE Marc-André, *Les mécanismes de paix régionaux dans les Grands Lacs : des outils incapables de promouvoir la démocratie ?* [Revue Tiers Monde 2016/4 \(N° 228\)](#), pages 143 à 161. L'auteur y évoque la paralysie des outils régionaux mis en place à la suite de l'Accord-cadre d'Addis-Abeba pour la paix, la sécurité et la coopération.

interétatique favorisant, par exemple dans un cadre régional, la préparation et le déploiement conjoint ou alternatif de contingents.

Au-delà de ces conditions matérielles et immatérielles, gages de performance des organisations régionales, le défaut de cohérence politique des États membres dans leurs prises de position au sein des différentes organisations internationales et régionales peut aussi représenter un autre écueil important.

À titre illustratif, le transfert de responsabilités de l'UA vers les Nations unies dans le cadre du passage de la MISMA à la MINUSMA au Mali, en 2013, fait aujourd'hui l'objet de critiques majeures de la part d'acteurs africains. Ces derniers estiment que ce changement, imputé à l'« empressement » des membres du CSNU pour avoir une « mainmise » sur l'agenda sahélien, a occasionné l'affaiblissement des capacités d'intervention de leurs contingents désormais soumis aux règles d'une opération de maintien de la paix, alors qu'il n'y a pas vraiment de paix à maintenir³⁸.

Avec le recul et au regard du bilan contrasté de la MINUSMA, l'UA aurait préféré que sa mission d'imposition de la paix se prolonge au Mali jusqu'à l'obtention d'une situation plus stable, et que la mission onusienne de maintien de la paix ne prenne le relais que pour maintenir et consolider la paix avec l'appui des acteurs régionaux³⁹. Cette position n'a toutefois pas été celle défendue par les États membres de l'Organisation : les pays du champ comme les pays africains membres du CSNU avaient souhaité un déploiement rapide d'une mission onusienne au Mali afin de garantir la pérennité du financement des opérations.

D'ailleurs, dans sa lettre datée du 2 janvier 2015 adressée au Président du CSNU, le Secrétaire général Ban Ki Moon, précisant les leçons à tirer des passages de la MISMA à la MINUSMA et de la MISCA à la MINUSCA, affirme que : « *les transitions entre les opérations de paix de l'Union africaine et les opérations de maintien de la paix des Nations unies au Mali et en République centrafricaine se sont déroulées dans le contexte d'un partenariat accru sur les plans à la fois stratégique et opérationnel* »⁴⁰.

Par ailleurs, bien que les circonstances de la coopération de l'ONU avec l'UA n'aient pas été exactement les mêmes au Mali qu'en République centrafricaine, il est ressorti un certain nombre d'enseignements communs, parmi lesquels la nécessité de préciser les délais et les conditions des transitions, afin d'en accroître encore la prévisibilité et de faciliter la coordination.

D'autre part, si la légitimité d'une organisation régionale est fondamentale pour créditer son *leadership* dans la conduite d'une transition post-OP, cette légitimité se construit, non pas au seuil de la période de transition, mais bien en amont, par exemple lors de la phase du maintien de la paix.

38. Entretiens entre l'auteur et d'anciens et actuels fonctionnaires du Département paix et sécurité de l'UA.

39. *Idem*.

40. Conseil de sécurité des Nations unies, [Lettre datée du 2 janvier 2015, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général](#), S/2015/3, 5 janvier 2015.

Enfin, au regard des difficultés que rencontrent certains États africains, surtout francophones, pour répondre aux exigences des Nations unies en termes d'équipements et de formation des contingents, et vu le cap ambitieux fixé par la Déclaration d'engagements communs pour le maintien de la paix qui prône davantage de performance, les organisations régionales peuvent inciter et coordonner les processus de préparation et de déploiement des contingents des États membres de façon à faire prévaloir une logique de complémentarité entre les États.

Plus concrètement, il s'agira par exemple pour la CEDEAO d'accompagner les néo-contributeurs tels que la Côte d'Ivoire en leur faisant bénéficier des retours d'expériences des pays comme le Sénégal et le Ghana.

Les États de la région peuvent également s'associer pour mutualiser leurs efforts dans la constitution d'un contingent composé d'unités provenant de deux pays. *A contrario*, la Côte d'Ivoire peut, au regard de son expérience de transition post-ONUIC encourageante, partager ses expériences dans le cadre régional avec la Guinée-Bissau, autre pays en plein processus de sortie de crise. Elle pourrait également être en mesure de le faire avec le Mali, espérons-le d'ici quelques années.

L'organisation régionale peut également inciter certains de ses États membres à privilégier l'alternance dans les relèves des contingents de façon à partager l'effort de paix et à imprégner leurs soldats dans un environnement d'hostilités, afin de les édifier sur leurs responsabilités dans la préservation de la paix dans leurs pays et de leur faire acquérir, par les exigences onusiennes, un surcroît de professionnalisme.

Tout ce capital mobilisable servira donc dans la conduite des transitions dans un élan de solidarité régionale et, par ricochet, à la préservation de la paix là où un conflit menace de fragiliser les institutions et de disloquer les rapports humains et sociaux.

Conclusion

Les processus de transition et de pérennisation de la paix revêtent une grande importance car tous les efforts consentis pour restaurer la paix peuvent être anéantis par la résurgence du conflit, si cette phase de consolidation de la paix et de retour effectif à la « normalité » est escamotée ou bâclée.

Le maintien de la paix, avec l'action combinée de ses composantes militaire, policière et civile, demeure une étape du continuum de la résolution des crises et conflits, dont l'importance ne doit pas occulter celle de la consolidation et de la pérennisation de la paix.

Les Nations unies, dans la continuité de leurs actions en faveur d'un retour effectif à la paix, consacrent des ressources croissantes à la consolidation de la paix ; les organisations régionales peuvent s'y investir avec une plus-value certaine, fondée sur leur proximité culturelle et la perception partagée de la paix durable avec leurs États membres en transition post-conflit.

Toutefois, l'action de ces organisations gagnerait davantage en efficacité et en impact en limitant les logiques bureaucratiques de consommation de crédits et de rendements déclinés en rapports, et en s'appuyant sur les sociétés civiles locales, ainsi que les services de l'État dans une démarche de *learning by doing* (pédagogie par l'action) et non de substitution.

De plus, le renforcement du Système africain de sécurité collective⁴¹, décliné à travers l'APSA, devra garantir à l'avenir non seulement l'autonomisation de l'UA et des CER africaines dans les opérations de maintien et de consolidation de la paix sur le continent, mais également sa juste complémentarité avec les initiatives des Nations unies.

Plus fondamentalement, la réalisation de la vision 2063 de l'UA, qui a en ligne de mire « *une Afrique intégrée, prospère et pacifique* [...] », passera sans doute par une meilleure gouvernance politique et économique des États, facteur éminent de la prévention des conflits.

L'auteur



Chercheur associé au GRIP et membre de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, le **Dr. Oswald PADONOU** est enseignant et chercheur en science politique spécialisé en relations internationales et études de sécurité. Il intervient à la Faculté de droit et de science politique de l'Université d'Abomey-Calavi, à l'École nationale des Officiers de Toffo (Bénin) ainsi qu'à l'Institut universitaire jésuite d'Abidjan (Côte d'Ivoire). Il est également en charge de la mise en œuvre du Programme pour le dialogue sur la sécurité en Afrique subsaharienne de la Fondation Konrad

Adenauer et est l'auteur de plusieurs publications.

41. LUNTUMBUE Michel et PADONOU Oswald, [APSA : contours et défis d'une Afrique de la défense](#), Note d'Analyse du GRIP, 15 janvier 2014, Bruxelles.

L'Organisation internationale de la Francophonie, le ministère des Armées français, Affaires mondiales Canada et le ministère des Affaires étrangères belge ont conçu ensemble le projet dénommé « Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix ». Cet Observatoire constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel, et s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

Il s'agit également d'accompagner les États francophones dans leurs démarches visant à mieux préparer leur engagement dans les Opérations de maintien de la Paix (OMP), en soutien du Secrétariat des Nations unies. L'Observatoire présentera à cette fin des propositions visant à faciliter l'engagement de ces États dans le maintien de la paix. Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), basé à Bruxelles, a été chargé d'animer l'Observatoire, avec le soutien actif des partenaires impliqués dans le projet. La coordination scientifique et technique de l'observatoire bénéficie de l'appui de l'Université catholique de Louvain (Belgique) et du Réseau de recherche sur les opérations de Paix (ROP).

AVERTISSEMENT : Les propos énoncés dans les différentes publications ne sauraient engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle du ministère des Armées français, de l'Organisation internationale de la Francophonie, des Affaires mondiales Canada ou du ministère des Affaires étrangères belge.

