



Publication n° 1 de l'Observatoire Boutros-Ghali  
du maintien de la paix – Octobre 2017



# **Contribuer à la génération de force des OMP de demain ? Fractures capacitaires et défis des pays contributeurs**

**Michel Luntumbue**



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

## Introduction

Les opérations de paix (OP) constituent un instrument de règlement des conflits internationaux et de gestion des crises, des plus fréquemment utilisés. Elles représentent de ce fait, l'une des images les plus familières de l'action des Nations unies aux yeux du grand public. Le continent africain accueille actuellement huit des quinze opérations de maintien de la paix (OMP) conduites par le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP).

Depuis les années 1990, le nombre d'opérations de paix s'est considérablement accru, tandis que l'éventail de leurs tâches s'élargissait. Outre l'interposition entre les parties au conflit, les OP peuvent notamment avoir pour objectifs, le désarmement et la réinsertion des combattants dans la vie civile, la reconstruction des structures étatiques après le conflit, la protection des droits humains, ou le soutien à l'organisation des élections.

Ces opérations de paix s'inscrivent par ailleurs dans des environnements complexes, marqués par la mutation des formes de menaces à la paix et la sécurité internationales – terrorisme, conflits asymétriques, enlèvement ou la régionalisation de certaines crises intra étatiques, etc. Celles-ci, en effet, apportent leur part de défis aux principes de base qui gouvernent ces opérations<sup>1</sup>.

Avec l'accroissement du nombre des opérations de paix, les besoins en personnel – unités militaires et de police – pour ces opérations se sont accrus en conséquence, alors que les Nations unies éprouvent d'une manière récurrente des difficultés à mobiliser rapidement certains profils de troupes et capacités spécialisées, lors de l'établissement de nouvelles missions ou du renforcement de missions existantes. Il s'agit notamment, de personnels francophones, des capacités critiques de théâtre telles que les hélicoptères, des unités spécialisées dans le déminage, ou encore des capacités de déploiement rapide, en cas d'aggravation de la situation sur le terrain.

Le processus de génération de force reste l'un des premiers défis auxquels les États contributeurs de troupes et d'unités de police sont confrontés lorsqu'ils décident de déployer leurs contingents dans le cadre d'une mission onusienne. Les règles administratives, techniques et financières établies par l'ONU sont complexes, et peuvent constituer un obstacle à la bonne volonté de certains pays aspirant à contribuer aux opérations de maintien de la paix.

---

1. Les principes et objectifs fondamentaux qui sous-tendent les OMP contemporaines – notamment, la neutralité, le consentement des parties au conflit, le non-recours à la force sauf en cas de légitime défense ou de défense du mandat – ont été clarifiés par la [Doctrin Capstone](#), en 2008, dont l'intention est de poser les repères pour un entendement commun des pratiques appliquées aux OMP onusiennes. Voir aussi Lt General Satish Nambiar, *Is There a Future for UN Peace Operations Given the Hypocrisy of the International System?*, *The Citizen*, 18 août 2015.

Pour nombre de pays africains francophones, ce défi est parfois compliqué par l'obstacle de la langue. En effet, si le français demeure l'une des six langues officielles des Nations unies, les informations nécessaires à l'appropriation des procédures relatives au maintien de la paix sont rarement disponibles en langue française, même lorsque les Casques bleus sont issus de pays d'expression française ou déployés dans un environnement francophone<sup>2</sup>. L'accès à l'information reste pourtant un facteur déterminant pour une orientation appropriée des offres de contribution au maintien de la paix. Ces informations, rarement disponibles en langue française, ne sont par ailleurs pas présentées comme un tout cohérent ni portées à la connaissance des États membres de manière didactique.

L'objectif de cette note<sup>3</sup> est de passer en revue quelques éléments structurants de la réflexion sur le format de contribution et les contours de l'engagement dans la génération de force de l'ONU : elle parcourt quelques défis et pratiques de certains contributeurs confirmés, ainsi que les principaux leviers du dispositif de génération de force mis en place depuis 2015 par l'ONU, en vue d'améliorer la disponibilité des capacités fournies par les États membres.

## 1. Quelques justifications, modèles et défis de l'engagement des pays contributeurs dans les OMP

### Génération de force

« La génération de force », dans le cadre du maintien de la paix onusien, est le mécanisme par lequel les États contributeurs fournissent les capacités militaires et policières pour les besoins d'une opération ou d'une mission des Nations unies, selon un processus de préparation opérationnelle dirigé par le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), et conforme aux standards fixés par ce dernier et par le Département de l'appui aux missions (DAM). La génération de force est alimentée par un mécanisme spécifique en amont, le Système de préparation des capacités de maintien de la paix (SPCMP), dont la finalité est d'assurer la prévisibilité et l'anticipation quant à la mobilisation des ressources et personnels nécessaires pour répondre à une crise ou aux besoins d'une mission<sup>4</sup>.

L'intégration et l'articulation de contingents issus d'une diversité de pays contributeurs, exige cependant que ces contingents soient formés selon les règles et standards définis par l'ONU.

2. Le constat d'un déficit relatif des contributions des pays francophones aux OMP de l'ONU est l'un des facteurs à l'origine de la création, lors de la Conférence de Paris sur le maintien de la paix en environnement francophone d'octobre 2016, de l'[Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix](#), dont l'objet est notamment d'accompagner la réflexion et les initiatives des pays francophones qui aspirent à renforcer leur contribution aux OMP des Nations unies.
3. Cette note a été initialement proposée comme document de travail lors de la table-ronde de l'Observatoire, organisée au siège de l'OIF à New York, le 4 octobre 2017, et consacrée à la problématique des prérequis pour un engagement dans les OMP onusiennes. Cette version remaniée intègre quelques éléments mobilisés par les intervenants à la table-ronde.
4. Le Système de préparation des capacités de maintien de la paix (SPCMP), est géré par le Bureau des affaires militaires (BAM), qui a notamment dans ses attributions la tenue à jour des données sur les engagements pris par les États membres pour la fourniture de contingents, de matériel et de services aux opérations de maintien de la paix.

Afin d'améliorer la préparation opérationnelle, l'interopérabilité et la performance des unités impliquées dans les OMP, le Secrétariat des Nations unies, à travers ses départements de maintien de la paix (DOMP) et de l'appui aux missions (DAM), a élaboré au cours de ces dernières années, un ensemble de directives et règles standards pour encadrer le cycle de la génération des OMP, l'emploi des contributions des États, et mieux faire comprendre aux décideurs et planificateurs nationaux, les attentes de l'ONU<sup>5</sup>.

## 1.1. Pourquoi s'engager dans les OMP ?

Le maintien de la paix des Nations unies est largement reconnu aujourd'hui comme une partie indispensable de la réponse de la communauté internationale aux menaces contre la paix et la sécurité mondiales. De même, l'interdépendance entre les États, dans un contexte marqué par l'internationalisation des risques et menaces, justifie l'intégration du maintien de la paix comme une composante importante de la politique extérieure de certains pays. Toutefois, les justifications de l'engagement des États dans les OMP restent multiples. Et, la diversité des profils des États et de leurs capacités explique en grande partie, une répartition implicite des tâches ainsi que la contribution contrastée des États aux OMP.

L'engagement des États contributeurs africains dans les OMP des Nations unies recoupe plusieurs justifications d'ordre politique et normatif, institutionnel et sécuritaire, mais aussi économique. Elles sont tributaires de la trajectoire historique de chaque pays et de son environnement géopolitique. Mais, elles traduisent également, chez nombre de contributeurs majeurs, la quête d'un levier d'influence sur la scène internationale. L'implication de ces États dans les OMP coïncide ainsi avec leurs zones d'intérêts stratégiques<sup>6</sup>. Elle sert par ailleurs de base de légitimation pour une élection au Conseil de sécurité des Nations unies. Sur le plan politique et normatif, cet engagement internalisé dans le texte de la plus part des Constitutions nationales, reflète également l'adhésion formelle des États aux principes consacrés par la Charte des Nations unies – contribution à la préservation de la paix et la sécurité internationales –, auxquels font écho, les articles 3 et 4 (f) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, qui consacrent la volonté d'une réappropriation africaine de la prévention et la gestion des crises et conflits sur le continent<sup>7</sup>.

Lors de la table-ronde de l'Observatoire Boutros-Ghali à New York, en octobre 2017, Alexandra Novosseloff a proposé une « typologie » des logiques présidant à l'engagement des États dans les OMP. Celles-ci ne sont pas spécifiques aux États francophones.

5. La Directive « Vérification et amélioration de la préparation opérationnelle », DOMP/DAM, 1<sup>er</sup> janvier 2016 ; La professionnalisation du maintien de la paix des Nations unies ou le travail de Sisyphe, *Peace Operation Review*, 30 mars 2016.

6. Communication d'Alexandra Novosseloff à la table-ronde sur les prérequis d'un engagement au maintien de la paix des Nations unies, New York, 4 octobre 2017.

7. Dont les articles 3 et 4 (f) traduisent la volonté de réappropriation africaine de la prévention et la gestion des crises et conflits sur le continent.

Elle distingue ainsi une logique militaire, visant au renforcement des capacités opérationnelles ; une logique régionale, visant à l'affirmation de leur statut de puissance régionale par certains États (illustrée par le cas du Brésil dans la MINUSTAH ou du Sénégal au sein de la CEDEAO) ; une logique sécuritaire, visant à réduire les risques sécuritaires d'une crise dans son environnement proche (rôle des pays européens dans la crise des Balkans, rôle des pays de la Corne de l'Afrique dans l'AMISOM, et celui des membres de la CEEAC dans la crise en RCA) ; enfin une logique économique, visant la captation des ressources issues des remboursements onusiens pour le matériel et le personnel engagés. Ces remboursements permettent d'entretenir les effectifs pléthoriques de certaines armées et d'assurer la formation des contingents à peu de frais, tout en familiarisant ces derniers avec les spécificités du maintien de la paix. Dans le cas de certains États, la maîtrise des procédures des remboursements onusiens peut déboucher sur la constitution d'un véritable modèle économique de développement capacitaire<sup>8</sup>.

## 1.2. Les défis de l'engagement des pays contributeurs

Le continent africain accueille actuellement huit des quinze OP conduites par le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP). Cependant, en raison des capacités opérationnelles encore limitées dans nombre de pays, la charge des opérations de paix tend à reposer sur un nombre restreint de pays contributeurs ; leurs capacités inégales et leurs ressources ne sont par ailleurs pas toujours adaptées aux défis spécifiques des différents contextes de crise<sup>9</sup>.

Il est d'ailleurs symptomatique que le continent africain ait jusqu'ici été représenté, à quelques variations près, par le même noyau de pays contributeurs, lors des Sommets sur le maintien de la paix, et réunions des ministres de la Défense sur le maintien de la paix des Nations unies<sup>10</sup>. Ces rencontres stratégiques désormais annuelles, jouent pourtant un rôle croissant dans le renforcement de la constitution des forces et la mobilisation des moyens pour les opérations de maintien de la paix.

8. Table-ronde sur les prérequis d'un engagement au maintien de la paix des Nations unies, New York, 4 octobre 2017. Voir point 2.2.

9. African peacekeeping in Mali, Peter Albrecht, Signe Marie Cold-Ravnkilde et Rikke Haugegaard, Danish Institute for International Studies (DIIS), 2017. Les auteurs décrivent la « fracture capacitaire » entre les bataillons d'infanterie sommairement équipés issus des pays du continent, et les contingents des nations industrialisées, dotés de moyens de projection aéroportée, de véhicules blindés et moins exposés à la mortalité dans un contexte de conflit asymétrique, aux antipodes du schéma de maintien de la paix classique. Lors de cette table-ronde, cette question relative à l'affectation aux zones d'opération, sur la base de conditionnalités qui induisent un déséquilibre dans le partage du risque, a été rappelée, pour souligner le déséquilibre entre les pays qui interviennent dans les zones les plus exposées et ceux qui assurent le commandement.

10. En septembre 2015 à New York, et septembre 2016 à Londres, on retrouve notamment des contributeurs historiques des OMP des Nations unies comme le Ghana, le Sénégal, l'Égypte, et la Tunisie. Mais aussi, les États qui se sont affirmés dans un rôle de pivot géopolitique majeur comme l'Éthiopie, le Tchad, le Kenya, la Tanzanie, ou encore dans une certaine mesure le Rwanda.

Lors du Sommet des leaders sur le maintien de la paix, tenu au siège des Nations unies en septembre 2015, seuls deux pays francophones africains figuraient parmi les 49 promesses de contribution aux missions de paix exprimées par les États membres<sup>11</sup>. Il s'agit en l'occurrence du Sénégal, dont l'engagement portait sur la fourniture d'un hélicoptère de combat et d'un avion de transport de troupes, et du Rwanda, qui s'engageait à fournir deux bataillons d'infanterie, et une unité de police féminine.

Les obstacles à une meilleure contribution de certains États aux opérations de maintien de la paix – notamment des États francophones –, sont multidimensionnels. Ils tiennent à la fois à la méconnaissance de l'architecture institutionnelle onusienne et ses procédures d'engagement des forces dans les OMP, mais aussi aux conditions de la génération des troupes en amont, dans les pays candidats contributeurs<sup>12</sup>. Ainsi, en dépit des efforts de standardisation entrepris par le DOMP et le DAM et du cadre d'orientation élaboré par les deux départements, nombre d'États s'acquittent encore difficilement des responsabilités qui leur reviennent en matière de préparation opérationnelle des contingents à déployer, conformément aux normes de l'ONU. Les audits réalisés récemment lors de visites d'évaluation et de consultation, du DOMP et du DAM, dans certains pays contributeurs de troupes, révèlent des lacunes significatives dans les formations préalables au déploiement dispensés par les institutions de formation locales. Nombre d'institutions de formation ne semblent pas encore prendre la pleine mesure de l'incidence d'une formation adéquate pour une OP des Nations unies, ne serait-ce qu'au regard des normes et pratiques relatives à la discipline, à la protection des civils ou encore à la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles<sup>13</sup>.

Enfin, l'insuffisance de l'expertise ou de personnels dédiés à la question du maintien de la paix dans nombre de pays contributeurs comme dans leurs missions permanentes au siège des Nations unies à New York, expliquerait également les difficultés de réappropriation, par les États moins avancés, des nouvelles procédures encadrant les offres de contribution.

## 2. Le volontarisme à l'épreuve des faits

Les lenteurs dans la constitution des forces, le faible niveau de préparation de certaines unités à déployer (dotation disparate en équipements, niveaux de formation inégaux, etc.) et parfois le déficit des mécanismes de financement, ont constitué dans un passé récent des obstacles

---

11. Leaders' summit on peacekeeping, Pledges for current and future missions, [un.org/peacekeeping](http://un.org/peacekeeping)

12. Enquête partielle menée auprès des missions permanentes francophones à New York, lors de la visite de travail de l'Observatoire Boutros-Ghali en janvier 2017.

13. En 2016, le DOMP et les DAM se sont employés à renforcer leur collaboration avec les pays contributeurs et les institutions de formation locales, dans le cadre de séminaires régionaux organisés, dans le cas des pays africains, en Égypte et au Ghana, à la base d'appui d'Entebbe (Ouganda) ou en augmentant le nombre d'équipes itinérantes de formation déployées dans chaque pays contributeur.

récurrents au déploiement rapide de nombre d'OMP, alors que la situation sur le terrain menaçait de se détériorer<sup>14</sup>.

Il faut généralement un à deux ans, après l'autorisation d'une mission par le Conseil de sécurité, pour qu'elle atteigne sa pleine capacité opérationnelle. Afin de remédier à cet écueil et aux insuffisances de l'ancien système des forces en attente<sup>15</sup>, en vigueur depuis le début des années 2000, un nouveau système de génération de force axé sur la préparation des capacités a été mis en place en 2015. L'adoption de ce système s'inscrit dans une nouvelle approche volontariste, qui ambitionne une rationalisation du maintien de la paix par des améliorations dans trois domaines majeurs : la planification, l'opérationnalisation effective des promesses de contribution, et la performance sur le terrain/l'exécution efficace des mandats<sup>16</sup>.

Cette nouvelle approche est notamment portée par la Directive du DOMP/DAM relative la vérification et l'amélioration de la préparation opérationnelle, qui définit tout un cycle de préparation opérationnelle et d'emploi des contributions des États membres<sup>17</sup>.

## 2.1. Le cycle d'amélioration de la performance

Le cycle d'amélioration de la performance se décline en quatre phases distinctes : l'orientation, la préparation, l'exécution et le retour d'expérience. Chaque phase inclut des procédures et des étapes d'acquisition ou de renforcement des compétences collectives et individuelles requises pour s'acquitter des missions confiées aux contingents et personnels à déployer dans le cadre des OP.

Comme le soulignent les auteurs de la directive, « le cycle d'amélioration de la performance débute bien avant qu'une unité militaire soit désignée en vue d'opérations de maintien de la paix des Nations unies ». La phase d'orientation, assurée par les États membres, est celle de la formation et la préparation initiales touchant tous les aspects de l'implication d'une unité dans le maintien de la paix : formation du personnel, connaissances militaires de base, équipement, compétences en maintien de la paix, familiarisation avec la doctrine et les principes onusiens, notamment les directives sur les questions disciplinaires relatives à la protection des civils, la problématique de genre, la protection de l'enfance, l'exploitation sexuelle, les droits de l'homme, etc.

---

14. Le déploiement compliqué de la MISMA au Mali, en janvier 2013, avait notamment achoppé sur les disparités capacitaires entre pays contributeurs, et sur la question de la définition du concept stratégique, tandis que la complexité de la crise allait justifier rapidement le passage de témoin aux Nations unies, seul acteur en mesure d'embrasser les défis multidimensionnels de la crise malienne.

15. Basé sur l'enregistrement des offres de contributions des États membres, ce système était cependant dépourvu de mécanismes d'évaluation des capacités opérationnelles des troupes promises, et de disqualification des offres inopportunes.

16. Déclaration de la Conférence de Londres.

17. *Idem*.

Les phases d'orientation, de préparation et d'exécution (concrètement la mise en œuvre des tâches prescrites dans le mandat dans les zones des missions) consistent, pour les États membres, à façonner, avec l'appui et le conseil du DOMP et du DAM<sup>18</sup>, les connaissances, les aptitudes et les compétences de tous les personnels destinés à prendre part aux missions de maintien de la paix des Nations unies<sup>19</sup>.

La dernière phase, le retour d'expérience, porte quant à elle sur la mobilisation et l'utilisation par les différentes parties prenantes, des enseignements répertoriés durant tout le cycle, en vue d'apporter des améliorations durant les phases d'orientation, de préparation et d'exécution.

Au moins six semaines avant le déploiement, les pays contributeurs de troupes doivent désormais évaluer leurs unités ou leur personnel et certifier qu'elles sont véritablement opérationnelles. La certification couvre la préparation opérationnelle (compétences de base, formation pré-déploiement conformément aux normes des Nations unies, équipement réglementaire adéquat, etc.) ainsi que la déontologie et la discipline.

Les pays contributeurs de troupes doivent certifier qu'ils ont procédé à une vérification des antécédents relatifs à des fautes éventuelles de leurs personnels et certifier qu'aucun des membres de l'unité n'a été mêlé à une infraction pénale, notamment de caractère sexuel, ni condamné, et ne fait pas l'objet d'enquêtes ou de poursuites judiciaires pour des infractions pénales, y compris des violations du droit international des droits de l'homme ou du droit international humanitaire.

Par conséquent, s'il est découvert, lors de vérification des antécédents du personnel par les Nations unies, qu'un ou plusieurs des membres de l'unité qui se déploie n'est pas admissible à une participation à des missions de maintien de la paix des Nations unies pour l'un ou l'autre des motifs disciplinaires énoncés, la sanction est le rapatriement immédiat, et le coût du rapatriement des intéressés est entièrement à la charge du pays<sup>20</sup>.

L'évaluation de l'état de préparation opérationnelle à tous les niveaux est un processus constant. Conformément aux instructions permanentes du Bureau du Conseiller militaire du DOMP, les commandants des forces doivent procéder à des évaluations périodiques de l'état de préparation opérationnelle de toutes les entités subordonnées, afin de déterminer les lacunes touchant les besoins opérationnels et la performance de la mission<sup>21</sup>.

---

18. Notamment à la faveur des visites d'équipes d'évaluation et de consultation du DOMP.

19. Ces étapes sont assorties de procédures et des critères mesurables d'amélioration.

20. Sanction infligée pour la première fois à la MINUSCA à l'encontre des contingents ayant commis des abus sexuels.

21. « Force Commander's Evaluation of Subordinate Military Entities in Peacekeeping Operations ».

## 2.2. Le Système de préparation des capacités de maintien de la paix de l'ONU (SPCMP)

Le SPCMP se présente sous la forme d'une base de données permettant aux États contributeurs de soumettre au DOMP leurs promesses de contributions en plusieurs étapes<sup>22</sup>, dont une déclaration d'intention stratégique, qui ouvre un processus d'évaluation par le Bureau des affaires militaires du DOMP sur l'état de préparation des unités, la négociation d'un accord d'entente pour l'engagement d'unités à déployer, sur un calendrier variable de 30, 60 ou 90 jours.

Ce système vise une meilleure identification des capacités des États membres ainsi qu'une coordination plus efficace et un dialogue suivi entre le Secrétariat et les pays contributeurs afin de favoriser une meilleure préparation et un déploiement plus rapide des unités proposées par les pays contributeurs.

Les promesses de contributions sont encadrées par un ensemble de règles et de procédures de vérification qui permettent d'écarter du système les promesses de contributions non consolidées. Les pays contributeurs doivent fournir un chronogramme d'organisation et d'équipement de leurs unités dès la soumission d'une promesse au premier niveau du SPCMP.

De même, les unités enregistrées dans les promesses doivent faire l'objet d'une visite de conseil et d'évaluation du DOMP/DAM avant d'être admises au niveau 2, permettant au pays de négocier un projet de mémorandum d'entente (MOU). Les visites d'évaluation du DOMP permettent de vérifier concrètement l'existence des matériels et le niveau de préparation des unités promises. Enfin, pour être admis au niveau de déploiement rapide, le pays contributeur doit s'engager à déployer son unité dans 30 à 90 jours au plus après avoir été sélectionné par le DOMP.

Toutefois, la mobilisation effective de ressources promises par les États reste tributaire de diverses variables, dont la volonté politique, l'intérêt des États à s'impliquer dans une crise donnée, l'évolution des perspectives de contribution au niveau national ou onusien, les capacités opérationnelles, les contraintes spécifiques à chaque pays contributeur, en termes de tension potentielle entre les besoins et priorités sécuritaires internes, les ambitions de contribution aux opérations de maintien de la paix, et les capacités réelles d'un pays déjà contributeur à élargir sa contribution au-delà du niveau d'engagement actuel<sup>23</sup>.

22. Ces étapes graduelles de sélection, trois au total, vont de la phase d'évaluation des capacités et des équipements, à la confirmation progressive du périmètre et des modalités de mobilisation des capacités engagées. La réception et validation de l'offre de contribution au niveau 3 – à l'issue d'une évaluation satisfaisante et de la signature d'un mémorandum d'entente – précède dans certains cas l'inscription des unités engagées dans la catégorie du déploiement rapide, sous 30, 60 ou 90 jours. Guide pratique du maintien de la paix, DGRIS, 2016.

23. La pluralité des priorités politiques et stratégiques, des justifications institutionnelles, économiques, sécuritaires, normative et doctrinales d'un ensemble de pays et acteurs hétérogènes à s'engager dans les OMP n'est pas sans conséquences sur les défis et les performances des OMP.

Le Sénégal, contributeur historique et second contributeur francophone aux OMP onusiennes après le Rwanda, est un exemple illustratif du dilemme sécuritaire et des contraintes opérationnelles que peuvent rencontrer les pays contributeurs, même confirmés. Le déploiement de sa force de réaction rapide au Mali, prévue en février 2017, dans la région de Mopti au centre du pays (sud de la boucle du Niger) pour être en mesure d'intervenir sur les secteurs Nord et Est de la MINUSMA, soumis à une dégradation de la situation sécuritaire et aux attaques <sup>24</sup>répétées contre les contingents onusiens, a été différé de près de six mois. Initialement déployée dans le cadre de l'ONUCI, cette force régionale de réaction rapide est rentrée au Sénégal pour sa remise en condition opérationnelle tout en restant mobilisable pour une intervention au Libéria en cas de crise lors des élections d'octobre de cette année<sup>25</sup>. Outre cette juxtaposition des priorités, le déploiement de cette force d'intervention a été retardé par un déficit de véhicules blindés qui contrariait l'atteinte de sa pleine capacité opérationnelle<sup>26</sup>. Si ses effectifs ont été en théorie revus à la hausse et son mandat adapté à la situation malienne, la MINUSMA peine encore à mobiliser les moyens militaires dont elle a besoin pour stabiliser le pays, notamment, des véhicules blindés de transport de troupes, des hélicoptères d'attaque équipés de système de vision<sup>27</sup>, etc.

Comme l'ont souligné les contributeurs de la table-ronde de l'Observatoire à New-York, sur le thème du « maintien de la paix comme levier de développement capacitaire », la problématique des équipements constitue l'un des enjeux majeurs dans la perspective d'amélioration des contributions francophones aux OMP onusiennes.

Si les Nations unies sont la seule organisation offrant un système de remboursement des contributions, pouvant servir de levier à une politique de développement capacitaire en matériels, en équipements, mais aussi en formations et soutien de l'homme (alimentation collective, mobilité, soutien des opérations, etc.), « bénéficiaire de ce système nécessite cependant un investissement préalable qui constitue un véritable défi pour des pays disposant de ressources financières limitées<sup>28</sup> ».

Dans les faits, ce système de remboursement reste mal connu dans l'ensemble, tandis que son utilisation à des fins de « renforcement capacitaire », reste l'apanage d'une minorité de contributeurs de troupes ou de police. Aussi, accéder à une sélection pour une OMP, compte tenu de l'évolution des standards exigés par les Nations unies, correspond pour un pays contributeur à procéder à un accroissement capacitaire majeur, qui demeure hors de la portée de bien de pays.

24. La MINUSMA va déployer une force de réaction rapide dans le centre du Mali, *Opex360*, 18 mai 2017.

25. Source consulaire.

26. Le remboursement du matériel des pays contributeurs constitue également un enjeu central du nouveau dispositif de génération de force, et dont les modalités sont mal connues des contributeurs francophones.

27. La MINUSMA va déployer une force de réaction rapide dans le centre du Mali, *Opex360*, 18 mai 2017.

28. Général Jean Baillaud, communication à la table ronde de l'Observatoire Boutros-Ghali, « Les opérations de paix comme levier d'un modèle économique du développement capacitaire durable ».

Pour nombre d'États africains – et la majorité des nouveaux contributeurs –, dont les besoins sécuritaires dépassent la seule réponse aux standards spécifiques des Nations unies, « la mise aux normes internationales de l'ONU correspond à un saut qualitatif et financier trop important <sup>29</sup>».

### 3. Ghana : profil d'un contributeur historique<sup>30</sup>

Contributeur historique du maintien de la paix, le Ghana<sup>31</sup> consacrerait actuellement aux OMP des Nations unies près de 20 % des effectifs de son armée, estimés à 15 500 hommes. Depuis leur première participation à l'opération de l'ONU au Congo Kinshasa (ONUC), en 1960, plus de 80 000 militaires, policiers et civils ghanéens ont pris part, dans diverses fonctions, à plus de trente missions de l'ONU. Le Ghana figure depuis plus de deux décennies parmi les dix contributeurs majeurs des OMP onusiennes. Le pays retire des multiples avantages opérationnels de sa participation au maintien de la paix de l'ONU. Les OMP onusiennes ont permis à l'armée et à la police ghanéenne d'acquérir un savoir-faire et une expérience professionnelle significative dans différents théâtres d'action.

L'armée ghanéenne a bénéficié de diverses initiatives de renforcement des capacités et programmes d'aide à la formation tels que, l'*African Crisis Response Initiative* (ACRI), l'*Africa Contingency Operations Training Assistance* (ACOTA), proposés par les États-Unis, le Programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP), initié par la France, et le *Military Training Assistance Program* (MTAP), programme d'aide à l'instruction militaire, proposé par l'armée canadienne. Ces programmes et partenariats ont également permis à l'armée ghanéenne d'accumuler du matériel et de la technologie militaire en conservant les équipements fournis par l'ONU et d'autres donateurs.

De même, les compensations versées par les Nations unies pour les équipements et les troupes engagées représentent un complément substantiel pour le budget de la défense ghanéenne, une partie de ces fonds a permis au pays d'acquérir des avions et d'autres équipements militaires.

Le contingent ghanéen de la MINUSMA, dispose de la seule unité d'avion africaine de la mission qui a mené à bien, depuis 2014, diverses tâches telles que les vols tactiques, administratifs et logistiques, des évacuations médicales, la distribution de l'aide humanitaire, l'insertion et l'extraction des troupes, la recherche et le sauvetage (SAR), la reconnaissance aérienne<sup>32</sup>, etc.

29. Idem.

30. Source principale : Festus Aubyn and Kwesi Aning, Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre, Accra, Ghana, 1<sup>er</sup> novembre 2015.

31. Bien qu'il ne soit pas un pays francophone, le Ghana est membre associé à l'OIF. En raison des contraintes de format des notes de l'Observatoire, les données relatives au profil détaillé d'un contributeur francophone, en l'occurrence le Sénégal, seront disponibles sur le site de l'Observatoire dans la rubrique consacrée à la table-ronde d'octobre 2017.

32. Ghana's small unit making a huge impact, *African Aerospace*, 10 mars 2017.

Le processus décisionnel en matière de déploiement des troupes dans les OMP est assuré au plus haut niveau stratégique et opérationnel<sup>33</sup>. Il implique le président, le Cabinet, le Parlement, le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Affaires étrangères, le Conseil des forces armées du Ghana (GAFC) et le Conseil de la police du Ghana, le chef d'état-major de la Défense (CDS) et l'inspecteur général de police (IGP). Le Parlement débat de la demande et approuve les décaissements budgétaires destinés aux achats et aux dépenses de maintien de la paix. Le ministre des Affaires étrangères négocie les détails logistiques et opérationnels de la participation du Ghana avec l'ONU par l'intermédiaire de la Mission permanente du Ghana à New York. Toute décision d'un déploiement est précédée d'une évaluation des risques et de la capacité du gouvernement à faire face aux crises potentielles de sécurité nationale. Cette évaluation est conjointement menée par l'état-major de la Défense et l'inspection générale de la police, avec le concours de l'*International Peace Support Operation office* (IPSO) au sein de l'armée, et de l'*International Relations Department* (IRD) au niveau de la police. Ces deux organismes sont notamment en charge des procédures de sélection et de formation du personnel pour les tâches de maintien de la paix. Le processus décisionnel ghanéen reflète un véritable modèle national de gestion des OMP, reposant sur un programme de sélection planifiée des contingents et personnels à déployer, ainsi qu'une politique de gestion de carrière (via les concours) pour les officiers.

Enfin, au regard des guerres civiles qui ont touché la sous-région de l'Afrique de l'Ouest et les voisins immédiats du Ghana, en particulier, la crainte d'une contagion et d'une déstabilisation par ces conflits extérieurs a toujours hanté le Ghana. La contribution du pays aux OMP s'envisage dès lors comme une démarche préventive contre les conflits qui pourraient compromettre la sécurité, la prospérité et la stabilité de la région, et donc celle du Ghana.

## Quelques éléments significatifs à souligner

L'impact de la nouvelle approche et du nouveau dispositif instauré par l'ONU reste à évaluer à la lumière de l'évolution des promesses enregistrées dans le SPCMP, depuis la dernière réunion ministérielle de Londres et de Paris sur le maintien de la paix, notamment en ce qui concerne le déploiement rapide des unités.

L'un des indicateurs d'appréciation possibles sera notamment la possibilité pour le DOMP de trouver des unités équipées, formées et mobiles, répondant aux critères linguistiques, lorsqu'il y a lieu, ou encore aux critères de genre, s'il y a lieu, ou encore de trouver, des capacités critiques de théâtres (ex : hélicoptères, unités spécialisées) répondant aux lacunes généralement constatées dans la génération de force.

---

33. Festus Aubyn and Kwesi Aning, Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre, Accra, Ghana, 1<sup>er</sup> novembre 2015.

Les obstacles à une meilleure contribution de certains États aux opérations de maintien de la paix – notamment des États francophones –, sont connus : une certaine méconnaissance de l’architecture institutionnelle onusienne et ses procédures d’engagement des forces dans les OMP. Tandis que l’utilisation du SPCMP reste fastidieuse, selon nombre de témoignages.

D’autres écueils structurels sont liés aux conditions de la génération des troupes en amont, dans les pays candidats contributeurs, notamment l’insuffisance des ressources et personnels dédiés aux questions des OMP, dans les pays comme dans leurs représentations permanentes.

La question des équipements, en lien avec l’enjeu de la protection des missions, et le défi des attaques contre les forces des Nations unies, reste fondamentale. L’expérience de terrain montre que les groupes irréguliers, dans certaines crises, sont parfois plus équipés que les contingents onusiens. L’asymétrie défavorise largement ces derniers.

La sécurisation des troupes par l’amélioration de l’information et le recours aux moyens technologiques, via les partenariats entre contributeurs, reste un défi, en raison de la lenteur de la prise de décision en la matière.

La nouvelle approche promue par l’ONU porte fortement l’accent sur le travail collaboratif entre le Secrétariat et les États membres. Cette collaboration renforcée par les visites d’évaluation et de consultation, au cours du cycle d’amélioration de préparation opérationnelle, devraient progressivement provoquer quelques avancées, pour la réalisation de l’engagement des pays les moins expérimentés.

La faible représentation des États africains dans les rencontres stratégiques consacrées aux OMP onusiennes (Sommets de leaders et réunions des ministres de la Défense) ainsi que la concentration de la charge des OMP sur un noyau de contributeurs reste cependant un signal interpellant. La disparité des moyens entre pays contributeurs, laisse augurer que seuls les pays en mesure de réaliser les investissements nécessaires pour préparer et maintenir des unités destinées à un déploiement rapide seront à court terme en condition d’être sélectionnés par le DOMP.

Toutefois, la trajectoire des contributeurs historiques comme le Ghana et le Sénégal, est aussi porteuse d’enseignements sur les retombées positives d’un usage adapté des moyens et investissements issus des partenariats en vue de la construction des capacités. Dans le cadre de sa contribution à la MINUSMA, le Ghana a particulièrement concrétisé – grâce à ses modestes moyens aériens – son ambition de passer du statut de pays contributeur de troupes (TCC – *Troop-contributing countries*) à celui de pays contribuant aux capacités, dont la contribution à la mission apporte une valeur ajoutée significative.

\*\*\*

## L'auteur – Coordinateur scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix



**Michel Luntumbue** est chargé de recherche au GRIP dans le secteur « Conflit, sécurité et gouvernance en Afrique ». Licencié en Sciences politiques et Relations Internationales, il possède une longue expérience dans le domaine de la coopération en Afrique. Il a supervisé et coordonné des projets de développement en Afrique de l'Ouest et centrale, notamment dans le domaine du renforcement et de la structuration des organisations. Il est l'auteur de différentes études sur les questions de développement, des relations Nord-Sud, les dynamiques des mouvements sociaux en Afrique subsaharienne et en Amérique Latine. Ses travaux au GRIP portent sur l'amélioration de la sécurité humaine, la prévention des conflits, le renforcement de l'État de droit dans les pays d'Afrique centrale et occidentale, mais aussi sur le rôle des institutions régionales africaines, et l'architecture africaine de paix et sécurité (APSA africaine). Michel Luntumbue a assuré également, de 2013 à 2016, la coordination scientifique de « [l'Observatoire pluriannuel des enjeux sociopolitiques et sécuritaires en Afrique équatoriale et dans les îles du golfe de Guinée](#) » financé par la DGRIS.



L'Organisation internationale de la Francophonie, le ministère de la Défense 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 de la Défense français, de l'Organisation internationale de la Francophonie, des Affaires mondiales Canada ou du ministère des Affaires étrangères belge.

