



Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix – novembre 2023



Les Opérations de paix et la primauté des solutions politiques aux conflits. Portée et défis du rôle de la médiation

Bertrand Ollivier



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Cette note a été réalisée grâce au soutien de la Confédération suisse. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la Confédération suisse.

Table des matières

1	Au cœur du mandat des Opérations de paix, l'appui aux solutions politiques	7
1.1	MINUSCA, un cas d'école ?	7
1.2	MONUSCO, un mandat de coordination des efforts régionaux pour le règlement de crise à l'Est	8
1.3	MINUSMA, l'échec de l'appui à la médiation internationale pour la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation	10
1.4	La complexification des mandats, un dévoiement à la primauté des solutions politiques ?	11
2	Les outils de médiation, mécanismes de concertation au service des solutions politiques	12
2.1	Historique de la médiation en Afrique de l'Ouest	12
2.1.1	Les outils de l'OUA et de l'Union africaine	12
2.1.2	L'articulation nécessaire avec les autres mécanismes de médiation régionaux.....	14
2.2	Succès et défailances des instances de médiations régionales	15
	Conclusion - Pour une meilleure intégration des mécanismes de médiation régionaux au centre des mandats des OP.....	16

Lexique des acronymes

APR	Accord pour la paix et la réconciliation (Mali)
APPR	Accord politique pour la paix et la réconciliation (RCA)
CAE	Communauté d’Afrique de l’Est
CEDEAO	Communauté économique des États d’Afrique de l’Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l’Afrique centrale
CER	Communauté économique régionale
CIAT	Comité international d’accompagnement de la transition (RDC)
CIRGL	Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs
CSA	Comité de suivi de l’accord (Mali)
CPC	Coalition des patriotes pour le changement (RCA)
CPS	Conseil de paix et sécurité
CTS	Comité technique de sécurité (Mali)
ECOMOG	Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group / Brigade de surveillance du cessez-le-feu de la CEDEAO
HIPPO	High-Level Independent Panel on Peace Operations
M23	Mouvement du 23 mars (RDC)
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation du Mali
MONUC	Mission de l’Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo
MONUSCO	Mission de l’Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
OMP	Opération de maintien de la paix
ONU	Organisation des Nations unies
OP	Opération de paix
OUA	Organisation de l’Unité africaine
UA	Union africaine
SADC	Southern African Development Community / Communauté de développement de l’Afrique australe (CDAC)

Introduction

La guerre en Ukraine déclenchée le 24 février 2022 a mis en évidence un processus rampant de polarisation des pays africains. Les divergences affichées le 23 février 2023 à l'occasion du dernier vote de l'Assemblée générale des Nations unies visant à condamner l'agression russe en sont une manifestation tangible. À titre d'exemple, le Burkina Faso, le Mali et le Niger, qui avaient pour habitude de faire front commun à l'international dans le cadre du G5 Sahel, ont voté de façon totalement désynchronisée : le Niger s'est prononcé en faveur de la condamnation, le Mali contre, et le Burkina Faso s'est abstenu. Au regard des derniers développements constatés le 27 juillet lors du Sommet Russie-Afrique et à la suite du coup d'État au Niger, les pays semblent être à nouveau sur la voie de l'unité, mais le revirement de leur position incarne le changement de paradigme systémique en train de se produire en Afrique de l'Ouest.

Les revirements politiques au Sahel ne sont qu'une facette des rivalités que se livrent les grandes puissances et membres permanents du Conseil de sécurité¹ auxquelles les intérêts des pays d'Afrique subsaharienne sont particulièrement sensibles. La France, qui accuse une importante perte d'influence, tâtonne à rebours entre réinvestissement et désengagement de sa présence sur le continent africain. La Chine joue pleinement le jeu du multilatéralisme en revendiquant sa qualité de « puissance pacificatrice » mais fait valoir des intérêts liés à son ambitieux agenda géostratégique mondial. La Russie cherche à capitaliser sur ses nouvelles popularités en Afrique pour mieux dissimuler son isolement depuis le début de la guerre en Ukraine. Quant aux États-Unis, Washington D.C. réinvestit le continent depuis le lancement de leur nouvelle stratégie pour l'Afrique en août 2022 dans le but de limiter les ambitions militaires russes et commerciales chinoises, ainsi que d'occuper l'espace laissé vacant par le recul de la France. Enfin, le Royaume-Uni post-Brexit semble se désinvestir progressivement des questions africaines. Ces dynamiques se matérialisent par l'arrivée de nouveaux acteurs sécuritaires et par la puissante guerre d'influence qui sévit sur fond de désinformation et d'instrumentalisation de pans entiers de la société civile. Cette compétition constitue un terreau de la montée en puissance des acteurs non étatiques. Elle ouvre la voie vers le débat sur le bilan du recours à la force comme principal outil de la communauté internationale et, plus particulièrement dans le cadre de cette note, de son efficacité dans le cadre des Opérations de paix² (OP).

Dans l'enceinte des Nations unies, le domaine spécifique du *maintien de la paix* n'est pas épargné par la crise qui touche le multilatéralisme, comme en atteste les critiques régulières et nombreuses manifestations de défiance à l'égard des Opérations de maintien de la paix (OMP), notamment celles dites de troisième génération³. L'absence de déploiement de nouvelles OMP de stabilisation depuis 2014 est un indicateur supplémentaire qui atteste de

¹ Alexandra Novosseloff, « Multilatéralisme et compétition de puissances », *Nations désunies ? la crise du multilatéralisme dans les relations internationales*, CNRS éditions, Paris, 2022.

² À l'époque, le terme d'usage dans tous les documents officiels de l'ONU était « opérations de maintien de la paix ». Ce n'est qu'à la suite de la mise en œuvre des recommandations du rapport HIPPO de 2015 que le vocable « opérations de paix » s'est imposé. Pour plus de facilité, c'est ce dernier terme qui est utilisé tout au long de la présente note.

³ Meressa K. Dessu, Dawit Yohannes, « [Que révèlent les manifestations sur le maintien de la paix de l'ONU en Afrique](#) », Institut d'Études et sécurité, 28 octobre 2022.

la fin d'un cycle⁴ initié par la doctrine Capstone de 2008⁵ qui tendait à étendre les domaines d'action des OMP. La demande des autorités de transition du Mali formulées aux membres du Conseil de sécurité le 16 juin 2023 de procéder au retrait des troupes de la MINUSMA a certainement eu pour effet collatéral d'inciter le président Tshisékédi à demander l'accélération du plan de retrait de la MONUSCO pour la fin 2023, soit un an avant ce qui avait été prévu. Ces développements constituent les derniers éléments de la crise que traverse le maintien de la paix. Bamako a justifié sa demande au prétexte que la MINUSMA « *n'a pu apporter les réponses adéquates à la situation sécuritaire au Mali* » tout en admettant que « *la lutte contre le terrorisme ne fait pas partie de la doctrine des Opérations de paix des Nations unies* ». Ces propos reflètent l'écart croissant qui s'est formé entre les attentes des gouvernements hôtes des missions, qui sont davantage d'ordre sécuritaire, et les mandats du Conseil de sécurité essentiellement axés sur l'appui aux solutions politiques. Ce différentiel est un élément central de la crise de légitimité que traverse le maintien de la paix, dont il ressort que les OMP apparaissent comme un outil de moins en moins adapté aux problématiques sécuritaires complexes, multifactorielles, que traverse le continent africain. Les conséquences de la situation actuelle sont tangibles, étant donné qu'en 2023 la MINUSMA et la MONUSCO sont en voie de fermeture.

Le Conseil de sécurité a cherché à adapter le maintien de la paix à cette nouvelle donne sécuritaire avec l'attribution de mandats plus robustes, à l'instar de la mise en place en 2013 au sein de la MONUSCO de la Brigade d'intervention mobile ou la mise en place de l'appui de la MINUSMA à la Force conjointe du G5 Sahel⁶. Cependant la doctrine du maintien de la paix du Secrétariat général a toujours été sans équivoque : les Opérations de paix (OP) sont déployées en premier lieu pour favoriser la constitution d'un espace stable propice à la recherche d'une solution politique nationale. Cette doctrine est une constante qui figure dans les rapports qui ont jalonné les évolutions du maintien de la paix dès 1992 avec l'Agenda pour la paix, puis ultérieurement le rapport Brahimi (2000), la « doctrine Capstone » (2008) et le rapport HIPPO (2015). Les conclusions de ce dernier ont été réitérées par Antonio Guterres, qui a fait valoir que « *une paix durable est accomplie non pas à travers des engagements militaires ou techniques mais à travers des solutions politiques* » et qu'à ce titre, les OMP des Nations unies ne peuvent constituer à elles seules une alternative à un processus politique. C'est le même objectif qui a été réaffirmé plus récemment en 2018 par la stratégie *Action 4 Peacekeeping* (A4P) du Secrétariat⁷. La déclaration d'engagement réitère l'exigence d'une solution politique, inclusive et démocratique en ces termes : « *Nous soulignons la primauté de la politique dans le règlement des conflits et le rôle d'appui que les opérations de maintien de la paix jouent à cet égard, et réaffirmons les grands principes du maintien de la paix, tels que le consentement des parties, l'impartialité et le non-recours à la force, sauf en cas de légitime défense ou pour la défense du mandat* ».

⁴ Denis Tull, « UN peacekeeping in Africa: The end of a cycle? », Megatrends Africa - working paper 7, août 2023.

⁵ Lucile Maertens, *Les opérations de maintien de la paix de l'ONU : doctrine et pratiques en constante évolution*, fiche de l'IRSEM n°30, mai 2013.

⁶ Bertrand Ollivier, « [Les implications de la mise en place de la Force Conjointe du G5 Sahel sur la MINUSMA et les contributeurs régionaux](#) », Observatoire du maintien de la paix, GRIP, avril 2021.

⁷ Michel Liégeois, « [Action pour le maintien de la Paix : dernier avatar de l'éternelle réforme du maintien de la paix](#) », Observatoire du maintien de la paix, GRIP, octobre 2018.

Si cette primauté du politique doit être constamment rappelée dans les orientations générales du Secrétariat, c'est que dans les faits les évolutions contemporaines du maintien de la paix ont pu être interprétées comme un dévoiement à cette primauté. Selon la doctrine Capstone, les OP se doivent de « *créer un milieu sûr et stable tout en cherchant à restaurer la capacité de l'État à maintenir la sécurité dans le respect de l'État de droit et des droits de l'homme ; faciliter le processus politique en promouvant le dialogue et la réconciliation et en appuyant la création d'institutions de gouvernance légitimes et efficaces ; et servir de cadre pour assurer que les Nations unies et d'autres acteurs internationaux mènent leurs activités dans le pays de façon cohérente et coordonnée* ». En pratique, cette définition tend à détourner les OP de l'objectif prioritaire que constitue la recherche d'une solution politique, en particulier lorsqu'elle se corrèle à une dégradation continue du contexte sécuritaire, à de l'instabilité politique, ou au retour en force d'une rhétorique populaire axée autour du principe de néo-souveraineté, selon les termes de Achille Mbembé⁸. Cette dernière tendance rogne inéluctablement les marges de manœuvre des acteurs de la communauté internationale, en premier lieu les Nations unies et autres partenaires traditionnels du développement, dans l'accompagnement des processus nationaux vers des solutions politiques. De façon croissante, cet accompagnement est perçu comme un processus d'ingérence de la communauté internationale dans les affaires intérieures des États. Une perception amplifiée par le mauvais bilan sécuritaire qui est imputé aux OP par une partie des opinions publiques qui résident dans les capitales. Sur le terrain cette perception est toute autre. Le bilan des OP qui est tiré par les populations locales qui vivent dans les zones de déploiement des Casques bleus est moins critique, plus axé sur les bienfaits des projets de développement portés par les missions qui facilitent la vie des populations que sur les résultats politiques de la mission.

Ce constat conduit l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix à revenir sur cette considération essentielle que constitue la primauté qui doit être accordée aux solutions politiques dans les OP. Cette note se base sur un entretien cadre réalisé le 27 juillet avec Son Excellence Monsieur l'ambassadeur Saïd Djinnit, diplomate algérien, ancien Commissaire Paix et sécurité au sein de l'Organisation de l'Union africaine et ancien Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies, ainsi que divers entretiens et ressources annexes. Elle ambitionne de revenir sur la situation des processus de paix en cours dans les pays hôtes des principales OP en espace francophone, à savoir la République démocratique du Congo avec la MONUSCO, le Mali avec la MINUSMA et la République centrafricaine (RCA) avec la MINUSCA. Dans ces trois pays, les processus de paix connaissent des phases d'essoufflement qui nuisent aux fondamentaux du maintien de la paix et à la légitimité des OP déployées. Cette note contribue ainsi aux réflexions menées sur l'urgence d'un renouvellement de l'approche militaire et d'un rééquilibrage en faveur des leviers politiques des mandats dans les OP. Elle reviendra dans un premier temps sur les objectifs d'appui aux solutions politiques qui sont portés par les mandats des OP et les limites que peuvent connaître ces processus (1). Dans un second volet, elle traitera des différents outils de médiation qui sont mis à la disposition des États par l'Union africaine et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) (2).

⁸ Achille Mbembé, tribune « Les putschs en Afrique de l'Ouest annoncent la fin d'un cycle qui aura duré près d'un siècle », *Le Monde*, 4 août 2023.

1 Au cœur du mandat des Opérations de paix, l'appui aux solutions politiques

Chacun des mandats des trois OP de cette étude sont dotés d'une composante centrale d'appui aux processus politiques nationaux. Ils sont en alignement avec les orientations fixées par le Secrétariat général, qui visent à favoriser la constitution d'un espace national stable et sécurisé facilitant l'émergence d'une solution politique nationale et inclusive. Cependant, les réalités sécuritaires, les latences inhérentes aux négociations de paix, l'importance des besoins humanitaires ou encore les inerties politiques tendent à remiser cet objectif au second rang des priorités. Cette partie passe en revue le cœur des dispositions d'appui aux solutions politiques des mandats de la MINUSCA, de la MONUSCO et de la MINUSMA.

1.1 MINUSCA, un cas d'école ?

Pour la MINUSCA, présente en République centrafricaine depuis 2014, la dernière Résolution 2659 (14/11/2022) du Conseil de sécurité de l'ONU place les « *Bons offices et appui au processus de paix, y compris à la mise en œuvre du cessez-le-feu et de l'Accord politique pour la paix et la réconciliation (APPR)* » en seconde position des objectifs du mandat derrière la protection des civils. Ainsi, le Conseil de sécurité instruit la mission de « *poursuivre son rôle à l'appui du processus de paix, notamment par un soutien politique, technique et opérationnel à l'application et au suivi du cessez-le-feu et de l'APPR, et prendre des mesures actives pour appuyer les autorités centrafricaines dans la création de conditions propices à la pleine mise en œuvre de l'APPR par le biais de la feuille de route et du chronogramme d'exécution* ». La MINUSCA accompagne l'APPR qui a été signé le 6 février 2019 à Bangui entre le gouvernement centrafricain et 14 groupes armés. Cet accord incarne le résultat d'une approche conjointe entre les Nations unies, dont la mission avait dès sa création pour mandat d'amener les parties à la signature d'un accord, et l'Union africaine, qui a encadré les pourparlers de paix qui se sont déroulés à Khartoum.

Néanmoins, face aux blocages inhérents à la mise en œuvre de l'APPR, une feuille de route pour la paix en Centrafrique a été signée par les parties, à Luanda (Angola) en septembre 2021, sous les auspices de la Conférence internationale pour la région des Grands Lacs (CIRGL). Dans le cadre de son mandat, la MINUSCA a œuvré auprès des populations locales à la mutualisation de l'APPR et de la feuille de route de Luanda dans un souci de cohérence, de compréhension et d'appropriation du processus de paix par les populations locales⁹. Sur le terrain, l'instabilité dans laquelle évolue la mission a incité les autorités à faire appel à des partenaires de nature très différente, recourant notamment à des éléments de la société paramilitaire Wagner et à la présence de soldats rwandais déployés à la suite de la conclusion d'un accord bilatéral en 2020. Cette instabilité induit une forte fluidité des combattants entre les groupes armés, la présence de diverses forces et la persistance d'importants enjeux autour du contrôle des ressources naturelles du pays qui ne facilitent pas l'émergence d'un espace

⁹ « [La Représentante spéciale prône la localisation du processus de paix mutualisé de l'APPR et de la feuille de route de Luanda au niveau des préfectures](#) », MINUSCA, Note d'information, 1^{er} mars 2023.

politique propice à la mise en œuvre du processus de paix. Dans un tel contexte, la mission a essuyé une importante vague de contestation en 2022¹⁰.

Néanmoins, l'intérêt de la mission a su se renouveler auprès de l'opinion publique lorsque les groupes armés qui se sont recomposés en 2020 au sein de la Coalition des patriotes pour le changement (CPC) ont recommencé à mener des attaques contre les forces de défense en 2023¹¹. Les éléments de la MINUSCA se sont immédiatement retrouvés en première ligne des affrontements, notamment durant le mois de juillet 2023, et ont permis de contrer les attaques des groupes et jouer l'apaisement entre les parties. À date, si la mission connaît des défis inhérents à l'exercice de son mandat, sa présence ne semble pas questionnée par les parties signataires. Sur l'ensemble du territoire de la République centrafricaine, elle est un gage important de la stabilisation de l'État sans lequel les groupes armés n'auraient que peu d'incitation à mettre en œuvre le processus de paix, qui a connu des avancées concrètes caractérisées par le redéploiement progressif de l'État et la bonne tenue des élections de 2020.

1.2 MONUSCO, un mandat de coordination des efforts régionaux pour le règlement de crise à l'Est

La Résolution 2666 du Conseil de sécurité de l'ONU (20/12/2022) « encourage la MONUSCO à continuer de faciliter, par ses bons offices, des processus politiques pacifiques, transparents, inclusifs et crédibles ». Dans le même temps, elle demande plus précisément à l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs de « poursuivre son action à l'échelle régionale et internationale en faveur de la pleine application de l'Accord cadre, y compris par ses bons offices, en coordonnant les stratégies et en partageant l'information avec la MONUSCO, le Bureau régional des Nations unies pour l'Afrique centrale et d'autres entités des Nations unies, et exhorte la MONUSCO à collaborer avec le Bureau de l'Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs afin de rechercher des solutions politiques en vue de mettre fin aux flux transfrontaliers de combattants armés... ». Il transparait dans les termes du mandat la complexe architecture institutionnelle de la région ainsi que la multiplicité des acteurs engagés dans la résolution du conflit à l'Est de la RDC.

Le mandat actuel de la MONUSCO fait ainsi office davantage de cadre de concertation des différentes initiatives portées par le bureau de l'Envoyé spécial et du bureau des Nations unies pour l'Afrique centrale que d'un rôle moteur dans la recherche de solutions politiques au conflit. Cela s'explique par la forte dimension extraterritoriale¹² que revêt le conflit à l'Est de la RDC et qui impose, par nature, différentes médiations portées par les organisations

¹⁰ Enrica Picco et Thierry Vircoulon, « [La MINUSCA en Centrafrique. Les Casques bleus impopulaires](#) », Notes de l'Ifri, mars 2022.

¹¹ Enrica Picco, « [10 ans après le coup d'État, la République centrafricaine confrontée à une nouvelle crise majeure](#) », International Crisis Group, 28 mars 2023.

¹² Le conflit à l'Est de la RDC dure depuis 1994 et est intimement lié aux conséquences du génocide au Rwanda avec l'afflux de nombreux réfugiés. La multiplication des groupes armés qui s'en est suivie, proportionnelle aux richesses du territoire, constitue un facteur incontournable de l'instabilité des régions de l'Est. Le dernier rapport des experts de l'ONU pour la RDC publié en juin 2023 a réitéré les accusations qui pèsent sur le Rwanda relatives au soutien du mouvement armé du M23 qui sévit à l'Est de la RDC.

régionales. L'action des Nations unies doit donc s'articuler avec les autres acteurs impliqués au niveau national, régional et sous-régional dans un souci évident de complémentarité. La coordination des acteurs impliqués était déjà le premier souci du Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT) créé en 2002. Ce Comité était un mécanisme inter-institutionnel composé des différents partenaires et acteurs impliqués dans la crise à l'Est de la RDC. Ce groupe de contact permettait de restaurer la confiance entre les acteurs locaux et les interlocuteurs occidentaux en bénéficiant de l'appui la MONUC en qualité de facilitateur des rencontres du CIAT.

Le mécanisme global de coordination des initiatives de paix dans l'Est de la RDC, appelé « Cadre conjoint », mis en place le 30 juin 2023 à Luanda (Angola) est finalement une émanation de ce qu'a été le CIAT à sa création. En effet, ce cadre a été adopté par la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIGLR), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et bien sur l'ONU, sous les auspices de l'Union africaine¹³. Dans ce cadre conjoint, ce n'est plus la MONUC mais la MONUSCO qui dispose d'un mandat de coordination et d'un rôle opérationnel sur le plan militaire. Néanmoins, la résurgence du M23 en juillet 2022 et la reprise des hostilités par ses éléments témoignent que les efforts de coordination de la MONUSCO et les différentes tentatives de médiation ne suffisent pas à démobiliser les combattants en faveur du processus de paix.

Sur cet aspect, l'ambassadeur Djinnit confirme que des chevauchements peuvent exister dans le cadre des différents mandats onusiens dans cette région, notamment pour les pays qui sont couverts par le bureau des Nations unies pour l'Afrique centrale et par l'Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs, à l'instar de la RDC, de la République du Congo, du Rwanda et du Burundi. À cet égard, des efforts particuliers doivent être entrepris par les acteurs du système onusien pour assurer la complémentarité de leur travail entre eux, en appui aux instances régionales et dans le respect du principe de subsidiarité¹⁴.

Dans le cadre du processus de retrait de la MONUSCO, le volet coordination de son mandat avec les autres partenaires régionaux devrait être l'une des dernières tâches mise en œuvre par la mission¹⁵.

¹³ [Cadre conjoint adopté par le sommet quadripartite de la Communauté d'Afrique de l'Est, de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs, de la Communauté de développement de l'Afrique australe et de l'Organisation des Nations unies sur la coordination des initiatives de paix dans l'Est de la République démocratique du Congo sous les auspices de l'Union africaine, le 27 juin 2023 à Luanda \(Angola\)](#)

¹⁴ Michel Luntumbue, « [Afrique centrale : défis de la sécurité collective et enjeux de l'émergence d'une pensée stratégique régionale](#) », Observatoire du maintien de la paix, 2 juillet 2023.

¹⁵ Michel Liégeois et Michel Luntumbue, « [Défis et enjeux du plan de retrait de la MONUSCO](#) », Observatoire du maintien de la paix », septembre 2022.

1.3 MINUSMA, l'échec de l'appui à la médiation internationale pour la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation

La MINUSMA représente l'incarnation des évolutions du maintien de la paix entreprises dans le sens d'une professionnalisation des méthodes des Casques bleus. Les contingents ont su développer de bonnes capacités d'adaptation dans un environnement particulièrement volatile et appréhender un mandat en constante évolution. L'adaptation progressive et continue du mandat de la MINUSMA a fait de cette mission un modèle particulièrement abouti d'OMP de stabilisation multidimensionnelle au regard des exigences du Secrétariat des Nations unies et des États membres.

Le mandat de la MINUSMA prévoyait, jusqu'au vote de la Résolution 2690 (30/06/2023) mettant fin à celui-ci, que la mission avait pour priorité stratégique de faciliter la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du Processus d'Alger signé en 2015. À ce titre, la MINUSMA devait exercer « *les activités de bons offices, de renforcement de la confiance, de facilitation du dialogue et de médiation du Représentant spécial du Secrétaire général aux niveaux national et local, en vue d'appuyer un dialogue axé sur la réconciliation et la cohésion sociale avec et entre toutes les parties prenantes, encourager et soutenir la mise en œuvre intégrale de l'Accord, notamment en dirigeant le secrétariat du Comité de suivi de l'Accord, et soutenir la pleine réalisation de la transition politique* ». L'appui de la MINUSMA au processus de paix s'incarnait à travers les rôles opérationnels qu'elle occupait auprès des deux instances de suivi de l'Accord. Le pilier civil de la MINUSMA assurait le Secrétariat du Comité de suivi de l'accord (CSA), présidé par l'Algérie et sa composante militaire la Présidence du Comité technique de sécurité (CTS), qui avait pour charge de transcrire les décisions du CSA au plan sécuritaire. Au-delà de ces rôles, la MINUSMA avait pour mission d'appuyer le travail de la « médiation internationale » – instance en charge d'assurer le suivi politique de la mise en œuvre de l'accord auprès des parties signataires. Ce rôle central était initialement dévolu à la MINUSMA entre 2013 et 2015, avant que les parties ne décident de confier le pilotage du processus de paix à l'Algérie¹⁶. Cette situation illustre l'impact qu'exerce des facteurs endogènes comme exogènes sur le mandat d'une OMP et le glissement de la priorisation de la solution politique que cela engendre. Tout au long des dix années de mandat de la MINUSMA, la situation sécuritaire, le contexte politique et les stratégies propres aux parties signataires ont en grande partie relégué la mise en œuvre de l'Accord au second rang des priorités nationales. En 2019, le Conseil de sécurité décide d'opérer un tournant en ajoutant comme « seconde priorité stratégique » la sécurisation du centre du Mali, sans pour autant doter la mission de moyens supplémentaires¹⁷. Cette diversion des objectifs, si elle était nécessaire au regard de la situation au centre du Mali, n'a pas favorisé la recherche d'une solution politique au conflit historique entre le Nord et le Sud. La reprise des hostilités entre les ex-rebelles et les forces armées nationales dans le contexte sensible des opérations de remise des emprises de la MINUSMA aux parties maliennes d'ici le 31 décembre 2023 réduit à néant les progrès accomplis par les parties durant toute la présence de la MINUSMA. Cette

¹⁶ Bertrand Ollivier, « [La MINUSMA de puissance médiatrice à mission d'appui : itinéraire d'un mandat hasardeux](#) », *Le Rubicon*, 12 mai 2023.

¹⁷ Arthur Boutellis, « [MINUSMA "à la carte" ou fin de partie géopolitique au Mali](#) », *Le Rubicon*, 10 mars 2023.

situation illustre la place centrale qu'occupait la MINUSMA dans la recherche et la mise en œuvre d'une solution politique au Mali.

1.4 La complexification des mandats, un dévoiement à la primauté des solutions politiques ?

Comme indiqué en amont, l'appui aux solutions politiques demeure le cœur du mandat des OP, celles-ci s'étant dotées depuis les années 2000¹⁸ de mandats dits de stabilisation. Ces derniers touchent aux affaires électorales, aux programmes de « Désarmement, Démobilisation et Réinsertion » des combattants, à la construction d'infrastructures, à l'appui judiciaire, à l'appui à la société civile. Leur complexité, corrélée à des situations sécuritaire et politique très volatiles, ont induit une diversification des objectifs et des moyens de la mission. En conséquence, cela peut reléguer l'appui et la recherche d'une solution politique au second rang, comme cela fut le cas de la MINUSMA.

Au sujet des mandats, l'ambassadeur Djinnit regrette la complexité des mandats, souvent surchargés. Il indique l'importance de pouvoir régulièrement effectuer une revue des mandats¹⁹ en collaboration entre les « *porteurs de plume* » présents au niveau du Secrétariat général, et le personnel déployé sur le terrain. Selon lui, les mandats doivent être plus courts, plus flexibles et clairement hiérarchisés. Ils doivent revenir aux fondamentaux que sont les diverses formes d'appui à la construction d'une solution politique et à sa mise en œuvre. Ils doivent également mandater d'autres organisations régionales pour les considérations telles que la protection des civils, la promotion des droits humains ou l'appui à l'organisation des élections et aux organisations de la société civile. Ces orientations permettraient d'éviter aux prochains mandats des OP les tensions désormais récurrentes qui touchent la question de la promotion et de la surveillance des droits humains. Saïd Djinnit prend pour exemple la comparaison entre les mandats des missions de stabilisation d'Afrique subsaharienne, dont chacune inclut une composante droits humains, avec le mandat de la MINURSO, pour lequel le Maroc a toujours refusé l'élargissement du mandat à une telle composante²⁰ malgré les fortes pressions américaines²¹. Cette dichotomie constitue une faille qui alimente les controverses et donne le sentiment aux États africains d'un double standard auquel ils ne souhaitent plus être soumis.

¹⁸ Alexandra Novosseloff, « [Les OMP, le réalisme confronté aux ambitions](#) », Center on International Cooperation, 19 août 2015.

¹⁹ Michel Liégeois, Michel Luntumbue et Thalie Paruta, « [Les revues stratégiques des opérations de paix : enjeux et perspectives d'un processus perfectible](#) », Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, 31 juillet 2023.

²⁰ Lucile Martin, « [Le dossier du Sahara Occidental](#) », *Les Cahiers de l'Orient*, 2011/2.

²¹ Alexandra Geneste, « [Dossier sahraoui : le Maroc fait reculer les États-Unis](#) », *Le Monde*, 26 avril 2013.

2 Les outils de médiation, mécanismes de concertation au service des solutions politiques

Lorsqu'un conflit survient entre deux États, la recherche et la mise en place d'une solution politique peuvent passer par différents canaux. La médiation est une des voies privilégiées de la résolution des conflits et repose sur la désignation d'un médiateur tiers choisi par les différentes parties. Elle offre aux acteurs un cadre souple et impartial d'échange et de prise de décisions. Le médiateur s'engage alors dans une mission de bons offices visant à rapprocher les parties d'une solution négociée. Les mécanismes de la médiation en Afrique résultent d'une démarche politique initiée au début des années 1990 par l'Union africaine, et immédiatement suivie par les organisations sous-régionales, à l'instar de la CEDEAO, que nous aborderons dans ce chapitre, mais également de la SADC. Les différents mécanismes de diplomatie préventive et de médiation des conflits dans un contexte de construction de la paix seront également mis en lumière.

2.1 Historique de la médiation en Afrique de l'Ouest

Depuis les indépendances, le continent africain s'est retrouvé confronté à différents problèmes frontaliers inter-étatiques, à l'instar des conflits entre le Mali et le Burkina Faso en 1974 et 1985, entre le Cameroun et le Nigeria au sujet de la presqu'île de Bakassi depuis 1965, de l'Ouganda et de la Tanzanie entre 1978 et 1979 et du Tchad et de la Lybie entre 1973 et 1994²². Mais les importants bouleversements suscités par la chute de l'empire soviétique en 1991 ont ouvert la voie à un processus de libéralisation économique et de transition démocratique en Afrique de l'Ouest²³. Cette volonté a d'abord trouvé son expression dans le discours de La Baule, et ensuite à l'occasion des différentes conférences nationales qui se sont tenues sur le continent, lors desquelles les opinions publiques ont exprimé leur souhait d'aller vers une démocratisation des régimes²⁴. Cette transition démocratique s'est traduite par une ouverture des paysages politiques au multipartisme. Cependant, Said Djinnit regrette que de nombreux partis politiques dans les pays d'Afrique subsaharienne se soient formés sur des bases ethniques, avec pour principal ressort les contestations émises par les ethnies minoritaires à l'encontre des ethnies majoritaires. C'est sur ce terreau que les premiers conflits internes au continent se sont propagés dans les années 1990, avec comme principale illustration les conflits civils au Libéria, en Sierra Leone, au Burundi puis au Rwanda, qui aboutira pour ce dernier au génocide de 1994.

2.1.1 Les outils de l'OUA et de l'Union africaine

Face à l'émergence de ces conflits d'un nouveau type, l'Organisation de l'Unité africaine, créée en 1963 à l'époque des indépendances, ne disposait pas de mécanismes de prévention, ni de médiation, adaptés. La gestion des crises revenait donc entièrement aux Nations unies. L'ONU est la seule organisation qui dispose du mandat, des moyens et des outils

²² Antoine - Denis N'Dimina-Mougala, « [Les conflits africains au XXème siècle](#) », *Guerres mondiales et conflits contemporains* 2007/1.

²³ Babacar Guèye, « [La Démocratie en Afrique : succès et résistances](#) », *Pouvoirs* 2009/2.

²⁴ *Ibid.*

institutionnels pour gérer ces conflits. Toutefois, l'inertie de son fonctionnement, son manque de connaissance des contextes locaux et, souvent, de légitimité auprès des acteurs ne lui permettent pas d'intervenir efficacement en amont des conflits, ni de peser en qualité de médiateur. Consciente des limites de l'organisation mondiale, l'OUA a été interpellée face à la prolifération des conflits. Ses membres ont travaillé à la mise en place d'un *Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits* adopté lors de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement du Caire en juin 1993. Malgré la mise en place de cette institution, l'ambassadeur Djinnit déplore que le processus de saisine de ce mécanisme se soit retrouvé dans l'impasse face aux épineuses questions de souveraineté nationale. En effet, chacun des représentants des États membres mis en cause peut s'y opposer en invoquant le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures. Cette situation explique l'échec singulier de ce mécanisme lors des crises qui ont émaillé le continent après 1993.

Face aux limites constatées du *Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits*, le secrétariat de l'OUA a repensé son fonctionnement de façon à le rendre moins sujet aux contextes politiques et aux accusations d'ingérence²⁵. Ces réflexions ont été à la base de la création du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA, organe central de l'architecture de paix et sécurité qui s'est substitué au *Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits*. Le CPS est accompagné dans sa mission par le Panel des sages mis en place en 2002 lors du Sommet de Durban, qui a vu l'OUA devenir l'Union africaine. Ce groupe dispose d'un rôle consultatif qui porte spécifiquement sur les questions de prévention des conflits plus que de médiation²⁶. Le Protocole du CPS définit le mécanisme de saisine du Panel comme étant « à la demande du Conseil de paix et de sécurité ou du Président de la Commission, ou de sa propre initiative, le Groupe des Sages entreprend les actions jugées appropriées pour venir en appui aux efforts du Conseil de paix et de sécurité et du Président de la Commission en vue de la prévention des conflits, et se prononcer sur toutes les questions liées à la promotion et au maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique ». Selon l'ambassadeur Djinnit, la composition du Conseil des sages – des personnalités *a priori* détachées des affaires publiques – aurait dû lui permettre une meilleure autonomie et une plus grande liberté d'action et de paroles. Selon lui, les Sages devaient « pouvoir dire tout haut ce que tout le monde pense tout bas » afin d'avoir un rôle déterminant en matière de prévention des conflits. Malgré cette ambition, les contraintes de souveraineté continuent de s'appliquer sur la liste des personnalités choisies, limitant de fait les attentes initiales vis-à-vis de l'influence du Conseil des sages.

Néanmoins, les faiblesses du CPS et du groupe des sages ont laissé à la Commission de l'Union africaine la liberté de recourir à la désignation d'Envoyés spéciaux²⁷. Ces derniers incarnent un autre mécanisme de médiation, plus simple et activé sur la base de la nomination et non de la saisine. Les succès de ces Envoyés spéciaux semblent néanmoins très variables au regard

²⁵ Joao Gomes Porto, Kapinga Yvette Ngandu, *The African Union's Panel of the Wise: a concise history*, Éditions Accord, Durban, 2015

²⁶ Kapinga Yvette Ngandu, « [Le groupe des Sages, son rôle pour prévenir les conflits violents en Afrique](#) », Chroniques ONU, non daté.

²⁷ Mara Jorge, « [Les défis des médiations de l'Union africaine](#) », *Thinking Africa*, juillet 2013.

de la grande disparité des situations et des personnalités nommées, ce qui mériterait des analyses comparées approfondies.

2.1.2 *L'articulation nécessaire avec les autres mécanismes de médiation régionaux*

Pour les mêmes raisons que celles évoquées pour l'OUA, les États membres de l'organisation régionale de la CEDEAO²⁸ – dont le mandat initial ne couvrait pas les questions de paix et de sécurité – ont dû opérer une importante mue pour s'extraire du cadre de la spécialisation économique de l'organisation. Face à la multiplication des crises en Afrique de l'Ouest et au rôle grandissant des organisations sous-régionales, les États ont travaillé à la mise en place de mécanismes spécifiques de prévention des conflits²⁹. C'est ainsi que dès 1991 avec la création de l'ECOMOG (la première brigade de surveillance de cessez-le-feu des pays d'Afrique de l'Ouest), il a été possible pour la CEDEAO d'intervenir dans le conflit au Libéria pour surveiller le respect du cessez-le-feu. Fort de cette première expérience, l'ECOMOG s'est déployée à plusieurs reprises en Afrique de l'Ouest. Or, comme l'indique l'ambassadeur Djinnit, ces forces ont été trop souvent déployées a posteriori dans le cadre d'une mission de surveillance, sans que l'organisation n'ait pu agir en amont dans le cadre d'initiatives fortes visant à la prévention des conflits. Sur la base de ce constat, le 31 octobre 1998, la CEDEAO s'est dotée à son tour d'un *Mécanisme de prévention, gestion et de résolution des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité*.

Depuis 2002, le CPS de l'UA a pour mission d'assurer la prévention des conflits et le rétablissement et la consolidation de la paix sur le continent. Néanmoins, c'est le principe de subsidiarité qui permet de coordonner les efforts de l'UA avec les institutions des Communautés économiques régionales (CER), dont les attributions ont largement dépassé le champ économique. Dans les années 1990, les CER ont évolué en matière de prévention et de gestion des conflits en s'appuyant sur le cadre politique mis à disposition par l'UA avec le soutien nécessaire. Pourtant, le premier rôle est bien dévolu aux CER, notamment à la CEDEAO pour le cas du Mali et à la CEEAC pour la RCA et la RDC. Ces mécanismes se sont intégrés au dispositif de l'Union africaine à travers le principe de substitution qui permet aux organisations régionales d'avoir le premier rôle en matière de prévention des crises tout en bénéficiant de l'appui politique et logistique de l'UA et des Nations unies. La mise en place de cet arsenal juridique au niveau de l'OUA comme de l'ensemble des CER indiquent que l'ensemble des acteurs institutionnels impliqués partagent le même objectif de prioriser des solutions politiques afin d'éviter le recours à la force. Cela fait partie intégrante du principe de subsidiarité par lequel se coordonnent les organisations du continent, mais cela relève avant tout de l'esprit de dialogue pacifique qui anime ces organisations depuis leur création.

Néanmoins, une fois les outils mis en place, leur utilisation n'est pas pleinement garantie et reste fortement dépendante des contextes politiques et des mécanismes de saisine. En outre, le principe de subsidiarité qui organise la dualité existante entre l'universalisme portée par les Nations unies et le régionalisme incarné par les organisations régionales peut parfois être une source de contradiction. C'est par exemple le cas lorsque « *le régionalisme correspond à un*

²⁸ La Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest est une des 8 Communautés économiques régionales de l'Union africaine. Elle a été créée en 1975 et son siège est à Abuja.

²⁹ Léandre M'vé Ella, « [Le rôle des organisations africaines dans la crise malienne](#) », Civitas Europa, 2013.

démembrement de l'universalisme, parce que les régulations qu'il met en œuvre reposent sur des solidarités particulières qui peuvent s'en éloigner³⁰», notamment dans le cadre des droits humains. En effet, leur universalité « est parfois mise à mal dans certaines régions au nom de leurs valeurs propres, culturelles ou religieuses ». Le principe de subsidiarité est donc un outil valable techniquement pour le bénéfice de la coordination des outils de prévention des conflits, mais pouvant s'inscrire en faux avec les principes de l'universalisme.

2.2 Succès et défaillances des instances de médiations régionales

La hausse croissante de l'insécurité dans l'espace sahélien et l'expansion du champ d'action des groupes terroristes ont de très fortes répercussions sur la stabilité politique de la région. Le coup d'État au Niger du 27 juillet 2023 constitue une manifestation supplémentaire de la dégradation du contexte régional. En outre, il a fragilisé un peu plus le rôle et l'influence de la CEDEAO, dont les instances ont été dans l'incapacité depuis 2020 d'anticiper les scénarios de crise et de mettre un terme à la série de coups qui a ébranlé la région³¹. Pis encore, au travers de ses réponses sur la base des mécanismes de sanctions, elle s'aliène progressivement une large frange des opinions publiques sahéliennes, qui voit ses actions comme autant d'atteintes à la souveraineté de ses États membres. En retour, à chaque coup, les juntes affichent une intransigeance croissante dans leurs discussions avec l'organisation. Il en ressort aujourd'hui une organisation régionale dont les États membres sont divisés entre les régimes militaires, suspendus de leurs droits, et les régimes élus. Cela laisse également apparaître entre les pays sahéliens et ceux d'Afrique côtière une ligne de fracture géographique qui s'inscrit à contre-courant des objectifs d'intégration de l'organisation tels que prévus dans le mandat initial.

La fragilité existentielle que connaît l'organisation depuis 2020 remet en question l'efficacité des mécanismes de prévention et de gestion des conflits mis en place depuis 1998. Durant les années 2000, l'organisation régionale avait vu ses capacités en matière de prévention des conflits et de médiation atteindre un niveau de maturité satisfaisant au lendemain des crises en Sierra Leone, au Libéria ou en Guinée et Guinée Bissau³². De la même façon, les mécanismes de l'OUA et régionaux avaient permis l'émergence de solutions politiques satisfaisantes pour d'autres conflits importants aux Comores, en Éthiopie récemment et en Érythrée. Les risques de voir les conflits interétatiques ressurgir en Afrique sont à un niveau particulièrement élevé au regard des tensions qui existent au sein de la CEDEAO, mais également entre la RDC et le Rwanda. Pour cette raison l'UA et les CER doivent travailler à redéfinir leur légitimité auprès des opinions publiques en préalable à la redéfinition de leurs outils de prévention des conflits. Une nouvelle ère s'ouvre sur le continent africain, facilitée par la compétition que se livrent les grandes puissances, qui permet aux États africains de

³⁰ Serge Sur, « Le multilatéralisme est un sport de combat », *Nations désunies ? la crise du multilatéralisme dans les relations internationales*, CNRS éditions, Paris, 2022.

³¹ Djiby Sow, « La CEDEAO doit aller au-delà du recours à la force au Niger », Institut d'études de sécurité (ISS), 9 août 2023. Voir aussi Oliver Corten, « [La crise du Niger et les perspectives d'intervention militaire : que dit le droit international ?](#) », Éclairage du GRIP, 9 octobre 2023.

³² Gilles Olakounlé Yabi, « Le rôle de la CEDEAO dans la gestion des crises politiques et des conflits », Friedrich Ebert Stiftung, 2010.

redéfinir leur circuit de coopération et leurs partenaires historiques issus des indépendances. Mais parallèlement à ce processus, c'est le bénéfice des valeurs démocratiques qui est questionné à travers la vague des coups, suscitant une crise de défiance qui impacte tous les systèmes démocratiques mis en place dans les années 1990 et qui ont échoué à atteindre leurs promesses³³ en matière de gouvernance et d'emploi, notamment à l'endroit des jeunes.

Conclusion - Pour une meilleure intégration des mécanismes de médiation régionaux au centre des mandats des OP

L'enlisement des processus politiques en RCA et en RDC et la relance du cycle des violences au Mali soulignent l'urgence d'une redynamisation des mécanismes de prévention des conflits. Le retrait en cours de la MINUSMA et celui annoncé de la MONUSCO, corrélés aux blocages persistants au sein du Conseil de sécurité sont les fondements de l'importante refonte des OP à venir, axée sur des opérations plus légères en termes d'effectifs et teintées d'une forte empreinte régionale sur la base du renforcement du chapitre VIII de l'organisation des Nations unies. Dans ce contexte, pour être en mesure de s'assurer un consensus parmi ses membres, il revient au Conseil de sécurité de proposer des mandats plus simples, axés sur l'essentiel, sans renoncer aux objectifs de la Charte des Nations unies.

Placer les mécanismes de médiation régionaux au centre du mandat des OP pourrait constituer un vecteur de redynamisation des futures OP et l'assurance d'une priorisation accrue des solutions politiques régionales. Pour cela, les objectifs des mandats devraient être fixés en concertation avec les organisations régionales et en déléguant aux agences des Nations unies et aux agences spécialisées du développement les aspects des OP ne relevant pas du politique. Cette imbrication des mécanismes de médiation régionaux et des agences des Nations unies dans les mandats des OP pourrait ouvrir une nouvelle ère faisant la synthèse des leçons apprises des OP multidimensionnelles avec celles tirées des différentes médiations régionales qui se sont tenues dans l'espace de la CEDEAO et de la SADC.

Ces évolutions sont au cœur du travail complexe de reconquête de la légitimité des OP auprès des États hôtes comme des opinions publiques.

³³ Thierry Vircoulon, « Afrique subsaharienne : la démocratie fragilisée », IFRI, juillet 2023.

L'auteur



Bertrand Ollivier est chercheur affilié au Centre Thucydide de l'Université Paris II Panthéon-Assas. Depuis 2018, Il a travaillé en qualité d'analyste pour la MINUSMA et de chercheur pour le bureau régional d'Afrique de l'Ouest de l'ONUDC. En 2021, il a intégré l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix en tant que jeune chercheur associé sur les évolutions contemporaines du maintien de la paix. Ses recherches portent sur les dynamiques politiques et sociales au Sahel.

L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel. Il 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.

Pour en savoir plus sur l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix :

<https://www.observatoire-boutros-ghali.org>

