



Mali, Centrafrique : les contours d'une réponse multiforme

par Thierry Tardy

La résolution 2127 du Conseil de sécurité adoptée le 5 décembre 2013 autorise le déploiement d'une force française en République centrafricaine en appui à la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) qui doit officiellement prendre le relais de la MICOPAX (conduite par la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale) le 19 décembre. La résolution ouvre aussi la porte à une possible relève de la MISCA par une opération de l'ONU au cours de l'année 2014. Si tel était le cas, serait reproduit en Centrafrique le processus ayant conduit au Mali au remplacement d'une opération initialement établie par la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et ensuite placée sous conduite africaine, par une opération de maintien de la paix de l'ONU (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali, MINUSMA).

Dans les deux cas, le choix des canaux institutionnels répond à des exigences d'efficacité opérationnelle et d'autonomie financière. En d'autres termes, l'ONU s'est imposée au Mali comme elle s'imposerait en République centrafricaine comme la seule institution capable de déployer une force de cinq à dix mille hommes comprenant une composante police dans un temps relativement court (moins d'un an) et un environnement local

difficile, et de surcroît de la financer sur son budget propre.

Certes, les paysages malien et centrafricain diffèrent pour un certain nombre de raisons que la France s'emploie à mettre en avant, notamment s'agissant de sa propre politique d'intervention : le renforcement de la présence militaire française en RCA, une force de transition en appui de la MISCA, ne saurait être comparé à l'opération Serval, force d'entrée en premier et dont le mandat de lutte contre des groupes terroristes est très différent de la problématique centrafricaine. La création d'une opération onusienne en Centrafrique n'est par ailleurs pas acquise, notamment en raison de réticences américaines et des difficultés rencontrées dans le déploiement de la MINUSMA et qui risquent de concerner aussi la RCA. Une analyse comparée révèle néanmoins de nombreuses similitudes, riches en enseignements pour l'évolution des cadres et pratiques de gouvernance en matière de sécurité en Afrique.

Appropriation africaine et limites du régionalisme

En premier lieu, l'appropriation africaine de la gestion des conflits sur le continent prend corps



au travers des cas malien et centrafricain. Ceci peut paraître paradoxal compte tenu du passage de témoin, acquis au Mali et possible en Centrafrique, entre l'Union africaine et l'ONU qui marque d'une certaine façon l'échec des initiatives régionales. L'évolution est néanmoins tangible au regard des efforts fournis par différents Etats et institutions africains au niveau politique (médiation) et des opérations mises en place.

Au Mali comme en Centrafrique, les Etats africains ont montré une certaine disponibilité qui s'est traduite par la mise en place d'opérations aux mandats ambitieux et qu'ils auraient sans doute pu inscrire dans la durée s'ils n'avaient été contraints financièrement. Les difficultés opérationnelles (planification, soutien logistique, équipement, etc.) sont certaines, et la « solution onusienne » peut apparaître commode pour les Africains eux-mêmes ; la volonté affichée par l'UA de poursuivre l'effort et d'obtenir le soutien financier de l'ONU (selon le modèle en place pour l'AMISOM avec le « paquet de soutien logistique ») va malgré tout dans le sens d'une appropriation africaine. Par ailleurs, le maintien des contingents africains au sein de la MINUSMA – ils représentent 96 % de ses effectifs au 31 octobre 2013, et 13 des 15 membres de la CEDEAO y contribuent – relève de la même dynamique. Et un tel engagement devrait en toute vraisemblance être également observé dans l'hypothèse d'une opération de l'ONU en Centrafrique.

Cette appropriation renvoie à la régionalisation du maintien de la paix au cours des vingt dernières années, largement justifiée par un argument d'efficacité accrue, due à une plus grande légitimité des acteurs régionaux, à leur proximité culturelle et meilleure compréhension des dynamiques politiques locales, et au final à une plus grande implication dans la résolution de leurs propres problèmes. Cette argumentation motive autant le rôle de l'UE dans les Balkans que celui de l'UA en Afrique. Sans que ce schéma soit fondamentalement remis en cause par les cas malien et centrafricain, les limites de la régionalisation sont malgré tout perceptibles à au moins trois niveaux.

D'abord, les deux cas en question mettent en lumière les relations difficiles entre l'UA et les organisations sous régionales, avec une forme de compétition et de prévalence du niveau régional sur le niveau sous régional qui

n'est pas sans rappeler les tensions entre l'UA et l'ONU, et accessoirement les critiques formulées par l'UA face aux réticences de l'ONU à accéder à ses demandes en matière de soutien logistique, de meilleure prise en compte des analyses et recommandations de l'UA et d'interprétation du Chapitre VIII de la Charte. Dans ce contexte, le niveau international incarné par l'ONU offre une alternative à des positionnements de puissances régionales qui peuvent s'avérer contreproductifs (à titre d'exemple le Tchad est ainsi davantage « contenu » en RCA dans une éventuelle opération de l'ONU que dans une opération régionale).

Deuxièmement, l'approche régionale est indéniablement mise à mal par les carences capacitaires des organisations africaines, qui sont loin d'offrir le savoir-faire et les ressources nécessaires à des mandats multidimensionnels et s'inscrivant dans la durée.

Troisièmement, les situations du Mali et de la Centrafrique illustrent une nouvelle fois la faiblesse et en conséquence la dépendance financière des acteurs africains. En l'espèce, le « paquet logistique » financé par l'ONU et permettant de couvrir une large part des coûts de l'AMISOM en Somalie, et dont l'UA demandait la mise en place pour les deux opérations du Mali et de la Centrafrique, n'a pas été accepté par le Conseil de sécurité (les Etats-Unis en particulier), provoquant l'irritation du Conseil de paix et sécurité de l'UA. Les alternatives existent, tels le financement apporté par la Facilité de paix pour l'Afrique du Fonds européen de développement (FED), les fonds d'affectation ou les appuis bilatéraux, mais de telles options ne permettent pas la pérennité des opérations.

Les défis du maintien de la paix

Dans ce contexte, le Mali et la Centrafrique convergent dans ce qu'ils nous disent sur les contours du maintien de la paix contemporain. Tout d'abord, si les deux situations se distinguent par la spécificité des risques qu'elles recouvrent – risque terroriste au Mali versus risque de crimes de masse en RCA – les deux pays se rejoignent par leur état de fragilité et d'extrême faiblesse de leurs structures de gouvernance. Cette similitude est importante en ce qu'elle informe la nature des politiques de gestion de crise à mettre

Résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU sur le Mali et la RCA

	Mali	RCA
Soutien du Conseil de sécurité aux efforts de l'UA et des organisations sous-régionales	Rés. 2071, 12 octobre 2012 Prend note du projet de déploiement d'une force militaire internationale par la CEDEAO	Rés. 2121, 10 octobre 2013 Exprime son soutien à la MISCA et demande au Secrétaire général d'explorer la possibilité de la transformer en opération de l'ONU
Mandat du Conseil de sécurité pour une opération de l'UA	Rés. 2085, 20 décembre 2012 Autorise le déploiement de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA)	Rés. 2127, 5 décembre 2013 « Autorise le déploiement de la MISCA pour une période initiale de 12 mois » et demande au Secrétaire général de présenter dans les trois mois des recommandations pour « une transformation éventuelle de la MISCA en une opération de maintien de la paix des Nations unies » Autorise le déploiement des forces françaises en soutien de la MISCA
Mandat du Conseil de sécurité pour une opération de l'ONU	Rés. 2100, 25 avril 2013 Crée la MINUSMA en remplacement de la MISMA (effectif au 1er juillet 2013) Autorise l'opération française Serval à apporter son soutien à la MINUSMA	Mars-avril 2014 Transformation éventuelle de la MISCA en opération de l'ONU (trois mois après l'adoption de la résolution 2127)

en place, dans les deux cas de long terme et allant au-delà des seuls aspects sécuritaires pour inclure l'assistance dans le domaine des élections, de la bonne gouvernance, de la réforme des secteurs judiciaire et de sécurité ou du développement.

Deuxièmement, la MINUSMA et la MISCA (tout comme en toute probabilité une éventuelle opération de l'ONU en Centrafrique) s'inscrivent dans la tendance à un maintien de la paix robuste qui, sans relever de l'imposition de la paix (comme c'est le cas pour la Brigade d'intervention en République démocratique du Congo), se veut plus offensif que le maintien de la paix traditionnel, notamment dans le traitement des « fauteurs de troubles » (*spoilers*) et la protection des civils. Pour ce faire, la MINUSMA bénéficie de l'appui de l'opération Serval tout comme la MISCA sera soutenue par les éléments français de l'opération Sangaris, rappelant le schéma ivoirien où la force Licorne opère en soutien de l'ONUCI.

Il reste que la propension des contingents déployés dans les deux opérations multinationales à effectivement mettre en œuvre un mandat robuste est à confirmer sur le terrain, et le passage sous bannière onusienne n'est pas la garantie d'une plus grande efficacité en la matière, comme le montrent les difficultés rencontrées par la MINUSMA.

De ces considérations il ressort une évolution des pratiques de gestion de crise caractérisée par l'*hybridité* des opérations. Bien au-delà des cas maliens et centrafricains, ce ne sont plus des organisations qui, seules, décident, planifient, mettent en œuvre et financent des opérations de paix, mais une constellation d'acteurs qui interviennent successivement ou en parallèle, à différents niveaux (politique, opérationnel et financier), et qui ensemble façonnent les activités conduites. Cinq organisations internationales sont impliquées au Mali et en République centrafricaine en plus d'un Etat – la France – qui joue un rôle politique et opérationnel majeur. Cette multiplication des acteurs appelle à une redéfinition de leurs relations, du partage des tâches et de leurs avantages comparatifs sur le spectre large de la gestion de crise.

Au Mali par exemple, l'on observe à la fois un découpage *séquentiel* entre les organisations régionales (Union africaine et CEDEAO) qui laissent la place à l'ONU et à l'UE et un découpage *fonctionnel* entre un Etat qui assure le haut du spectre de la gestion de la crise (opération Serval), l'ONU qui joue son rôle de stabilisation et de reconstruction dans la durée, et l'UE qui finance une partie des opérations et assure des fonctions de *capacity-building* avec des moyens plus limités.

La Centrafrique offre un schéma similaire avec d'une part une succession d'organisations qui pourrait – comme on l'a dit – reproduire le cas malien, et d'autre part un partage des tâches entre l'élément coercitif et en principe temporaire (opération Sangaris), le rôle financier de l'UE, et les opérations de stabilisation. Manque à ce tableau une implication opérationnelle de l'UE.

Les questions qui s'ensuivent sont relatives à l'articulation entre ces différentes approches et à la coopération entre des acteurs qui n'ont pas nécessairement les mêmes contraintes ou priorités. De fait, pour les cinq organisations impliquées au Mali et en Centrafrique, l'enjeu est aussi leur propre positionnement et visibilité, et la mise à l'écart des organisations africaines signifie en partie leur fragilité dans l'affirmation de leur rôle. Lorsque le partage des tâches implique des niveaux de coercition différents (comme au Mali entre l'opération Serval et la MINUSMA, ou en République démocratique du Congo entre la Brigade d'intervention et la MONUSCO), la question est aussi celle des éventuelles répercussions d'une action coercitive sur les autres composantes d'un effort commun, sans parler des dispositions du droit international humanitaire qui diffèrent selon qu'une opération est partie au conflit ou non.

Quelle(s) réponse(s) pour l'Union ?

Ces différents éléments posent le décor changeant de la politique de l'Union européenne en Afrique sub-saharienne. Comment celle-ci doit-elle y répondre et se positionner face à ces partenaires ? Quelle place souhaite-elle prendre dans les découpages séquentiels et fonctionnels ? Dans quelle mesure les opérations conduites jusqu'à présent sont-elles l'ébauche de la contribution européenne à l'hybridité de la gestion de crise ?

L'UE doit démontrer sa valeur ajoutée sur un terrain où la présence française est incontournable – sans que l'on sache toujours si une telle présence est facteur d'entraînement ou de méfiance pour des Etats membres pour la plupart peu convaincus de l'importance stratégique de la zone. En cela les situations du Mali et de Centrafrique sont révélatrices de ce que l'Union est disposée à faire dans la région, avec une présence qui combine un important soutien financier et dans le domaine du développement (Facilité de paix, Instrument de Stabilité, etc.) et une relative frilosité de la PSDC. L'idée que les Groupements tactiques puissent être déployés au Mali puis en République centrafricaine a été évoquée mais finalement écartée, au profit de soutiens bilatéraux presque exclusivement français. L'opération

EUTM au Mali, ainsi que la possible mission civile (EUCAP Mali) qui va suivre, quoiqu'indispensables, peuvent difficilement constituer le modèle d'intervention auquel consentent les Vingt-Huit en Afrique compte tenu de l'ampleur des besoins.

Un engagement européen significatif se justifie d'autant plus que, chacun pour ses propres raisons, les cas malien et centrafricain concentrent des menaces qui correspondent à celles identifiées par les Européens comme nécessitant une attention particulière : terrorisme, crime organisé et Etat failli pour le Mali ; Etat failli, atteintes aux droits de l'Homme et protection des civils pour la Centrafrique. Le simple débat sur la robustesse du maintien de la paix tel qu'appréhendé par l'ONU, l'UA et les organisations sous régionales ne nécessite-t-il pas une réflexion et un positionnement de la part des Européens ?

Au-delà, c'est la place de l'UE dans la distribution des rôles en Afrique qui est en jeu, à quelques semaines du Conseil européen de décembre consacré à la défense et à quelques mois du sommet UE-Afrique. En termes absolus, l'Union souffre d'un certain nombre de carences, révélées au Mali et en Centrafrique, et précédemment en RDC et au Soudan du Sud. Outre la question de la pertinence et de l'intérêt à agir loin de l'espace européen, se posent les questions du format et de la durée des engagements, des difficultés de déployer des effectifs (civils et militaires) en nombre et de qualité, et des contraintes légales (rôle des parlements) et financières (faiblesse des coûts communs) propres aux opérations militaires.

En termes relatifs cependant, l'UE dispose à la fois des moyens et théoriquement de l'ambition pour un positionnement beaucoup plus affirmé, en offrant une vraie valeur ajoutée à condition d'être prêt à s'engager dans la durée. Ceci est le cas en matière de développement, d'Etat de droit et de réforme du secteur de la sécurité, de bonne gouvernance, de contrôle aux frontières, de formation, mais aussi de stabilisation par des moyens militaires qu'aucune des autres institutions présentes ne possède.

Limminente Communication sur « l'approche globale » de la Haute représentante et de la Commission ira vraisemblablement dans ce sens ; mais elle devrait aussi insister sur l'existence d'une compréhension commune des défis comme prérequis à l'élaboration d'une stratégie cohérente, ainsi que sur l'importance d'un engagement sur le long terme – deux éléments qui ne caractérisent pas (encore) l'approche des Européens en Afrique.

Thierry Tardy est Analyste Senior à l'EUISS

