

L'UA au Soudan : Enseignements pour la Force Africaine en Attente

Catherine Guicherd, *Rapporteur*

Mars 2007



International Peace Academy

L'Académie internationale de la paix (International Peace Academy) est une institution internationale indépendante dont la mission est la prévention et la résolution des conflits inter et intra-étatiques par des activités de recherche et de facilitation politique.

Le **Programme Afrique** de l'IPA a été créé en 1992 dans le but d'attirer l'attention sur les questions spécifiquement liées aux conflits en Afrique. Par la recherche et l'analyse, il seconde les efforts déployés aux niveaux politiques et économiques. Quinze ans plus tard, le programme demeure un lien important entre les Nations Unies et l'Afrique, ses institutions et ses dirigeants. Le programme Afrique remercie les donateurs suivants de leur généreuse contribution: les gouvernements du Canada, de Finlande, de France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni; la famille Ruth Forbes Young; et la Fondation Ford. Le programme bénéficie aussi de la contribution des gouvernements danois et suédois à travers un financement global de l'IPA.

Ce rapport est le fruit de discussions qui se sont tenues entre une cinquantaine d'officiers de police et militaires africains, des représentants des pays partenaires et des organismes internationaux et humanitaires à Accra, au Ghana, du 10 au 12 Octobre 2006, en vue de contribuer au développement de la stratégie de mise en place de la Force africaine en attente (FAA), programme phare de l'Union africaine pour accroître sa capacité de maintien de la paix. La rencontre avait été organisée par l'IPA et le Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC), l'un des centres d'excellence dans le domaine de l'entraînement et de la formation en matière d'opérations de maintien de la paix. Les discussions ont également été enrichies par la contribution de plusieurs diplomates et militaires ghanéens de haut rang. La manifestation a été gracieusement financée par le Département des Affaires étrangères et du commerce international du Canada.

Photo de couverture : la Mission de l'Union Africaine au Soudan en action dans le Nord Darfour. © Refugees International.

Les vues exprimées dans ce document représentent les opinions de l'auteur et ne sont pas nécessairement attribuables à l'IPA. L'IPA se fait l'écho d'une grande variété de points de vue dans un souci de nourrir un débat informé sur des questions importantes de politique internationale.

L'équipe du Programme Afrique de l'IPA :

Mashood Issaka, *Chargé de programme principal*

Kapinga Ngandu, *Chargée de programme*

Les publications de IPA sont coordonnées par :

Adam Lupel, *Editeur*

Design by Andrew Nofsinger.

© by International Peace Academy, 2007

All Rights Reserved

www.ipacademy.org

TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations	i
Résumé des recommandations	1
Introduction	3
La planification	4
La structure de la mission – le commandement et le contrôle des opérations	6
Structure de la mission sur le terrain	
Commandement et contrôle de la mission	
Gérer les relations avec les acteurs extérieurs	13
Pays hôte et acteurs locaux	
Les acteurs humanitaires	
Les partenaires occidentaux	
L'ONU	
La logistique	19
La communication et les systèmes d'information	21
Le personnel des missions et sa formation	21
Définitions des postes, hiérarchie et liens de subordination	
Le personnel de direction des missions	
La composante police	
Les domaines d'expertise spécialisés	
Le recrutement de civils et d'experts	
Les aspects linguistiques	
Les missions multidimensionnelles de l'UA : quel niveau d'ambitions ?	25
Ambitions au niveau stratégique et synergies UA-ONU	
Ambitions et normes au niveau opérationnel	
Mobiliser la Commission de l'UA dans sa totalité	
Accroître les synergies entre l'UA et les CER	
Impliquer les Etats membres au plus haut niveau	
Annexe I	29
Annexe II	31
Annexe III	31
Liste des participants	33

Liste des abréviations

C2	Commandement et contrôle
CEDEAO	Communauté économique des Etats d'Afrique de l'ouest
CEEAC	Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale
CER	Communautés économiques régionales
CEWS	Système continental d'alerte rapide
CFC	Commission du cessez-le-feu (UA) (<i>Ceasefire Commission</i>)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
C_IS	Communication, Commandement, Contrôle et Systèmes d'information
CISSA	Comité des services de renseignement et de sécurité de l'Afrique
CPS	Conseil de Paix et de Sécurité (UA)
DAP	Département des affaires politiques (ONU)
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DITF	Task Force intégrée pour le Darfour (<i>Darfur Integrated Task Force</i>)
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix (ONU)
DOSP	Division des opérations de soutien à la paix (UA)
DSS	Département de la sûreté et de la sécurité (ONU)
FAA	Force africaine en attente
IASC	Comité permanent interorganisations
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le Développement
JLOC	Centre logistique conjoint

JMAC	Cellule d'analyse conjointe de la mission
JOC	Centre conjoint des opérations
KAIPTC	Centre international Kofi Annan de formation au maintien de la paix
MIAB	Mission africaine au Burundi (UA)
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan
MUAS	Mission de l'Union africaine au Soudan
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires (ONU)
OMP	Opération(s) de maintien de la paix
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PCRD	Cadre de politique générale pour la reconstruction et le développement post-conflit
QG	Quartier général
RDC	République démocratique du Congo
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SHAPE	Grand Quartier Général des Puissances Alliées en Europe
SSR	Réforme des institutions de sécurité
UA	Union africaine
UE	Union européenne

Résumé des recommandations

En 2003, le Comité des Chefs d'état-major de l'Union africaine (UA) a relancé les efforts pour créer une Force africaine en attente (FAA), composante essentielle de l'architecture africaine de paix et de sécurité. Des progrès importants ont été faits au niveau conceptuel durant la phase I des travaux (2005-2006). Alors que la phase II est sur le point de démarrer, l'expérience de la Mission de l'UA au Soudan (MUAS) permet de tirer des enseignements utiles qui devraient inspirer le développement de la FAA. Cette expérience montre, en premier lieu, qu'une action déterminée de la part des diverses parties prenantes sera indispensable si l'UA se veut en mesure d'apporter des réponses efficaces à des défis aussi amples et complexes que le conflit au Darfour. Deuxièmement, l'expérience de la MUAS soulève la question des ambitions de la FAA : l'UA peut-elle, et doit-elle, assumer des missions d'une telle ampleur et d'une telle complexité ? Si tel était le cas, quelle serait la marche à suivre pour atteindre cet objectif ? Et dans ce contexte, quel partage des tâches ferait sens avec ses partenaires, et particulièrement avec l'Organisation des Nations Unies (ONU) ?

Les recommandations résumées ci-dessous résultent d'un échange d'expériences datant du mois d'octobre 2006 entre des vétérans de la MUAS, africains et partenaires, militaires, policiers et représentants de la société civile. Les recommandations a) à c) élucident les implications politiques de l'expérience de la MUAS et soulignent la nécessité fondamentale d'un débat conceptuel et politique sur le niveau d'ambition de l'UA et ses relations avec l'ONU. Les recommandations d) à t) sont plus directement basées sur cette expérience elle-même, telle que ressortant des débats du séminaire, et sur le postulat que l'UA a la volonté d'assumer, dans le futur, d'autres missions multidimensionnelles de la taille de la MUAS. Les observations et analyses ayant mené à ces recommandations sont développées dans le rapport.

1. Recommandations conjointes à l'UA et à l'ONU :

a) L'UA doit définir précisément son niveau d'ambitions en matière d'opérations multidimensionnelles. Ceci exige une meilleure coordination à la fois en son sein, entre les travaux sur la FAA et le Cadre de politique générale pour la reconstruction et le développement post-conflit (PCRD), et entre l'UA et l'ONU dans le cadre du "Plan d'action sur dix ans" de l'ONU pour soutenir le développement des capacités africaines en matière d'opérations de

soutien de la paix (OMP) ;

b) Dans ce contexte, il est recommandé que l'UA recherche dans un premier temps à se doter des moyens de mener des "opérations à multidimensionnalité minima" sans vouloir assumer la totalité des composantes possibles des OMP ; les compétences existantes de l'ONU, de ses agences et des organes associés (Banque mondiale et Fonds monétaire international) devraient être dûment prises en compte. Dans la gestion de nombreuses OMP et situations post-conflit, l'UA devrait donc chercher à acquérir des capacités d'orientation stratégique, de liaison et d'interaction, mais non de mise en œuvre ;

c) La viabilité des hypothèses sous-jacentes au Cadre d'orientation pour la création d'une FAA en matière d'assistance onusienne devrait être réexaminée. Il est possible que les Etats membres de l'UA aient à envisager des solutions alternatives, passant notamment par une augmentation de la contribution africaine propre et un engagement diplomatique majeur avec les principaux pays contributeurs au budget de l'ONU, visant à permettre une assistance financière onusienne directe aux déploiements de la FAA.

2. Recommandations aux Etats membres de l'UA :

d) Il est impératif que les capitales des Etats membres de l'UA s'engagent sur la question de la FAA au plus haut niveau politique. La gestion des crises complexes ne peut être le fait uniquement des experts et des militaires ;

e) Les Etats membres devront revoir l'architecture africaine de paix et de sécurité adoptée en 2002 afin de s'assurer que le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA soit en mesure de recevoir des conseils de la part d'organes disposant de connaissances spécialisées dans tous les domaines d'action et d'interaction possibles des futures missions de la FAA, en particulier celui du maintien de l'ordre ;

f) Le Cadre d'orientation pour la création d'une FAA devrait être mis à jour et les documents relatifs à sa mise en place réexaminés afin de préciser les besoins des composantes policières et civiles des opérations aux niveaux tactique, opérationnel et stratégique et de prévoir les conditions de leur incorporation dans les différents types de missions multidimensionnelles qu'elle pourrait assumer ;

g) Compte tenu du fait que les OMP sont devenues un point permanent de l'ordre du jour de l'UA, les Etats membres devront revoir la taille, la composition et les méthodes de travail de leurs représentations à Addis-Abeba

afin de s'assurer que le Secrétariat de la Commission de l'UA ait à sa disposition un corps solide d'expertise dans tous les domaines qui touchent aux missions de la FAA ;

h) Chacun des Etats membres devrait réexaminer le contenu de ses programmes de formation militaire et de police, en particulier au niveau des officiers supérieurs, de manière à ce que la multidimensionnalité et l'ensemble des fonctions de liaison des OMP modernes y soit dûment pris en compte ;

i) l'UA et les Communautés économiques régionales (CER) devraient travailler à réduire progressivement leur dépendance technique et financière envers leurs partenaires, d'abord en augmentant leur propre effort financier, puis en développant des compétences techniques dans les domaines où l'expertise africaine est insuffisante pour les besoins des opérations modernes (sous-traitance, communications, soutien médical, aviation, approvisionnement en carburant, gestion de la mobilité, etc.). Il n'y aura pas de "titularité africaine" des opérations sans un degré d'autosuffisance.

3. Recommandations au Secrétariat de l'UA et aux CER :

j) La Division des opérations de soutien à la paix (DOSP) de l'UA devrait être dotée d'une capacité de planification et de conduite des déploiements de la FAA au niveau stratégique ; les Etats membres devraient soutenir activement ce renforcement, compte tenu de l'expérience engrangée par la Task Force intégrée pour le Darfour (DITF) ;

k) Des dispositifs de coordination adéquats devraient être mis en place entre la DOSP et d'autres divisions et départements du Secrétariat de la Commission de l'UA afin de faciliter les synergies dans la gestion des diverses composantes des missions ; ceci concerne non seulement d'autres divisions du Département de la Paix et de la Sécurité mais aussi les départements des Affaires politiques, des Affaires sociales, des Affaires économiques, de la Programmation, du Budget, des Finances et de la Comptabilité, ainsi que celui de l'Administration et du Développement des Ressources humaines ;

l) Les programmes de formation et d'entraînement de la FAA, en commençant par les niveaux d'autorité supérieurs, devraient refléter, au mieux, la multidimensionnalité des missions, et au minimum leur interaction avec un vaste ensemble d'acteurs, humanitaires et autres ;

m) La doctrine de la FAA a besoin d'être clarifiée pour préciser la chaîne de commande-

ment des opérations, y compris lorsque celles-ci seront conduites par les CER. En outre, les modalités de commandement de niveau opérationnel (dont les instructions permanentes) devraient être développées, ainsi que les rapports de commandement et de contrôle entre les niveaux tactique, opérationnel et stratégique ;

n) Les études prévues au cours de la Phase II de mise en place de la FAA dans les domaines de la logistique, et de l'ensemble Commandement, Contrôle, Communication et Systèmes d'Information (C_IS), devraient explicitement tenir compte de l'expérience de la MUAS dans ces domaines.

4. Recommandations aux CER :

o) Toutes les CER devraient établir un bureau de liaison à Addis-Abeba de manière à pouvoir entretenir des consultations régulières avec la DOSP ; ces bureaux devraient disposer de personnels dotés d'une expertise reflétant l'éventail des champs de coopération envisagé entre chaque communauté et l'UA dans les OMP.

5. Recommandations aux partenaires internationaux :

p) Les partenaires internationaux partagent avec l'UA la responsabilité de faire en sorte que le développement de la FAA soit fondé sur un souci de viabilité à long terme ;

q) Les partenaires devraient tenir compte de l'impact de leur discours politique sur les missions de la FAA ;

r) Alors que l'UA entre dans la Phase II de mise en place de la FAA, ses partenaires devraient porter un regard critique sur leur expérience de soutien logistique à la MUAS en vue d'améliorer le format, la cadence, la coordination et la prévisibilité de leur appui dans des échéances ultérieures ;

s) Les mécanismes de coordination des contributions des partenaires mis en place à Addis-Abeba devraient être conservés et ceux-ci devraient en faire pleinement usage afin d'éviter les hiatus et les complications dans la gestion que fait l'UA de l'assistance qu'elle reçoit ;

t) Une attention particulière devrait être portée à la coordination des efforts d'assistance de l'Union européenne (UE) et de l'ONU, l'UE étant le principal pourvoyeur individuel de soutien financier à l'UA et l'ONU l'artisan des principaux paramètres techniques de ses opérations ; tous les efforts devraient être faits pour éviter l'incohérence entre l'affectation des



Les participants au séminaire devant la salle de conférence du Centre international Kofi Annan de maintien de la paix.

ressources financières et le conseil technique reçu.

Introduction

1. Ces trois dernières années, les opérations de soutien à la paix (OMP)¹ ont occupé une place croissante à l'ordre du jour de l'Union africaine (UA) et de ses Etats membres. Une mission d'observation de l'UA a commencé à arriver au Darfour en juin 2004, prélude à un déploiement beaucoup plus ample de soldats de maintien de la paix en octobre de la même année, puis au doublement d'effectifs de la Force l'été suivant. Début 2006, la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS) comptait près de 6 000 militaires et 1 500 policiers². Cette implication dans le conflit du Darfour est un geste courageux, témoignant de la détermination politique de l'UA à tenir son engagement de "non-indifférence" à l'égard des conflits internes sur le continent. En parallèle, en mai 2003, le Comité des Chefs d'état-major africains a adopté un Cadre d'orientation pour la création d'une Force africaine en attente (FAA), cadre affiné et complété en

mars 2005 par une 'Feuille de route' pour le développement de la FAA. Avec la tenue de sept ateliers techniques³ et l'harmonisation de leurs résultats en octobre 2006, la Phase I de cette Feuille de route arrive à son terme.

2. Toutefois, les deux domaines d'effort, opérationnel et conceptuel, n'ont interagi que de manière informelle et il ne semble pas que l'expérience de la MUAS au Darfour ait été effectivement utilisée pour nourrir le travail sur la FAA. Cette déconnexion est dommageable pour plusieurs raisons :

- Le travail de développement de la FAA a été principalement mené par des militaires, alors que l'expérience de la MUAS démontre que les OMP sont des affaires complexes qui requièrent aussi la contribution d'experts policiers et civils et l'implication des décideurs politiques ;
- Les ateliers techniques de la FAA se sont dans une large mesure concentrés sur la dimension tactique des OMP, alors que, comme le montre la MUAS, les opérations ne peuvent réussir sans

¹ L'abréviation française usuelle 'OMP' (opération de maintien de la paix) est utilisée par commodité, sans connotation particulière quant à la nature des opérations concernées.

² Pour des détails sur le déploiement de la MUAS, voir la chronologie à l'annexe I.

³ A l'origine, cinq ateliers ont été prévus portant sur : la doctrine ; les instructions permanentes ; la logistique ; le Commandement, le Contrôle, la Communication et les Systèmes d'Information (C₃IS); l'entraînement et l'évaluation. Des ateliers supplémentaires se sont tenus sur les aspects juridiques, médicaux et la dimension civile. Un atelier sur le financement des opérations est prévu début 2007.

une planification et une conduite adéquates aux niveaux stratégique et opérationnel ;

- Au fil de l'expérience de la MUAS, d'importants enseignements sur la planification, les structures de commandement et de contrôle et le soutien logistique ont été identifiés par différents acteurs, à la fois africains et partenaires, militaires et policiers. Le bénéfice de ces enseignements sera gaspillé s'il n'en est pas rapidement tenu compte.

3. Les principales lacunes de la MUAS se sont avérées comme étant les suivantes :

- Un manque de planification au stade initial des opérations et une insuffisance des efforts pour développer une capacité en la matière en cours de mission ;
- Le manque de clarté quant à la structure de la mission sur le terrain, doublé d'une inadéquation de cette structure pour gérer l'interaction entre les composantes militaire, policière et civile de ce qui est rapidement devenu une mission multidimensionnelle ;
- Les faiblesses dans la capacité de gestion stratégique, à la fois de la part du Secrétariat de la Commission de l'UA et des organes de conseil des Etats membres ;
- L'absence de mécanismes efficaces de gestion au niveau opérationnel ;
- Le manque d'outils et de savoir-faire dans le domaine des relations de la mission avec les acteurs extérieurs, y compris les communautés locales, le Gouvernement soudanais, les partenaires et les agences extérieures ;
- L'insuffisance de l'appui logistique et de la capacité à gérer les moyens logistiques ;
- L'insuffisance de la capacité dans le domaine crucial qu'est la communication et l'information, aggravée par l'imprécision des instructions de compte-rendu du terrain vers le Secrétariat de la Commission de l'UA ;
- Des problèmes dans la génération des forces et la gestion du personnel ;
- Une dépendance quasi-totale vis-à-vis des partenaires extérieurs pour financer la mission, doublée d'une dépendance excessive en matière de conseil technique, entraînant contraintes, retards et ambiguïtés politiques.

4. Ce rapport se propose d'explicitier et d'analyser les faiblesses énoncées et de formuler en même temps une série de recommandations susceptibles d'aider au développement de la FAA.

La planification

5. Comme l'a constaté l'un des participants au séminaire, "la MUAS n'a jamais été planifiée: elle a été catapultée". Il est généralement reconnu que le déploiement de la MUAS sous sa forme renforcée (MUAS II) à partir d'octobre 2004 s'est fait dans l'urgence en raison d'impératifs politiques et que le temps pour mettre en place une planification adéquate a manqué. Son personnel, qu'il soit militaire, policier ou civil, n'a reçu que des orientations minimales et les objectifs de la mission au niveau stratégique n'ont pas été clairement énoncés. Le Représentant spécial du Président de la Commission de l'UA, responsable de la coordination générale de la mission, a été nommé plusieurs mois après son lancement. Les contraintes logistiques ont également eu des conséquences importantes sur la cadence et l'ordonnancement du déploiement. Ces difficultés sont dues en grande partie au fait qu'il n'existait pas de structure de conduite stratégique en place lorsque la mission a été lancée en mai-juin 2004 : la Division des opérations de soutien à la paix (DOSP) de l'UA avait à peine été formée à l'époque et la Task Force intégrée pour le Darfour (DITF) n'a été créée qu'au mois de janvier 2005. Le fossé a été comblé par une équipe de planification fluctuante qui comprenait des membres africains mais reposait largement sur des partenaires. Des changements successifs ont ensuite été opérés dans le mandat de la mission sans que la question de la disponibilité des ressources soit suffisamment examinée et négociée avec les partenaires. Le fait que la mission ait été déployée et se soit montrée capable de monter rapidement en puissance, passant de moins de 400 hommes à plus de 7 000 en peu de mois, est à porter au crédit de l'UA. Mais cette rapidité a pesé négativement sur la définition des objectifs de l'opération, l'intégration de la planification de ses composantes policière, civile et militaire, le rythme de son déploiement, la prévision de ses moyens logistiques et, finalement, sa cohérence globale.

6. Les conséquences de la carence de planification sont multiples et la plupart continuent de toucher la mission. Citons :

- Le manque de clarté quant à la répartition des tâches entre les différentes composantes, par exemple entre observateurs militaires et police civile ou entre officiers de coordination civilo-militaire et agents chargés des questions humanitaires et des droits de l'homme, doublé d'une insuffisance d'information mutuelle et de mécanismes pouvant aider à améliorer la

cohérence des efforts ;

- L'absence d'accord sur les structures de la mission au niveau du terrain (voir paragraphes 9 à 13) ;
- Des difficultés particulières rencontrées par la police civile : ajoutée tardivement à la mission (octobre 2004), elle a eu du mal à trouver sa place au sein d'une structure préexistante et a souffert d'un manque de soutien logistique ;
- Le fréquent assujettissement des déploiements à la disponibilité des moyens logistiques, alors qu'ils auraient dû répondre aux objectifs de la mission. Ainsi, la police civile n'a pu être co-localisée, comme prévu, avec les camps de personnes déplacées en raison de l'absence de logements et de dispositifs de protection ; son déploiement a donc été déterminé par la disponibilité du soutien de la composante militaire de la mission, plutôt que par son concept propre d'opérations ;
- L'insuffisance de direction au sommet, laquelle a laissé beaucoup d'espace à l'éclosion des rivalités personnelles et nationales au détriment des objectifs globaux de la mission ;
- L'inadéquation entre le mandat et les outils disponibles pour le remplir (logistique, systèmes de communication et d'information, renseignement), due à un manque d'évaluation appropriée préalable au déploiement. De nombreux participants au séminaire ont noté les difficultés posées par la transition rapide d'une mission d'observation à une OMP (manque de préparation, résistance de certaines communautés locales) ;
- Les carences de l'accord sur le statut de la mission, qui n'incluait pas la police civile, et les retards intervenus dans la signature de l'accord sur le statut des forces, entraînant le déploiement de soldats de maintien de la paix sans couverture juridique appropriée ;
- Plus largement, l'incapacité à anticiper certaines difficultés suscitées plus tard par les autorités soudanaises, lesquelles ont entravé la capacité de la mission à remplir son mandat, notamment en ce qui concerne les fonctions de surveillance et de vérification de la composante police civile ou ses activités de formation de la police nationale soudanaise ;
- L'absence de bornes de référence (benchmarks), interdisant aux commandants et au personnel dirigeant de la mission de savoir s'ils avaient atteint ou non les résultats escomptés ;
- Le manque de clarté sur le rôle des partenaires internationaux et la contribution à attendre de leur part, que ce soit en matière technique,

financière ou de personnel. Par répercussion, ce manque de clarté a empêché la MUAS au niveau des acteurs stratégiques de faire passer un message clair aux acteurs de terrain, entraînant une défiance de leur part qui a nui durablement à la coopération avec les partenaires.

Pour mémoire: repères en matière de planification

- Un plan développé de manière appropriée énonce les objectifs d'une mission et la marche à suivre pour les atteindre. Il n'exclut pas les changements en termes d'ambitions, de portée, de tâches, de structures, etc. de la mission si la situation évolue. Mais la planification évite que ces changements soient apportés par défaut, assurant au contraire qu'ils résultent de décisions informées prises au plus haut niveau, formulées et communiquées clairement à tous les acteurs concernés qui les acceptent en conséquence. Tout changement par défaut est une voie dangereuse vers l'escalade incontrôlée (mission creep).
- La planification prévoit des bornes de référence (benchmarks), c'est-à-dire des éléments qui permettent aux commandants et aux dirigeants de la mission aux différents niveaux d'évaluer s'ils font ou non des progrès vers l'accomplissement de ses objectifs, à la fois dans des domaines particuliers et au niveau global. Sans ces repères, il est impossible de jauger les avancées.
- La planification clarifie la distinction entre les composantes qui font partie intégrante de la mission et devraient être orientées vers un effort commun et les éléments extérieurs avec lesquels des relations particulières doivent être établies (par exemple le gouvernement national et les autorités locales, les institutions financières internationales, les organisations non-gouvernementales, etc.). Pour la FAA, il s'agit aussi de clarifier le rôle des partenaires bilatéraux et multilatéraux (ONU, Union européenne, pays occidentaux, etc.), qui continueront vraisemblablement d'assister les missions de l'UA dans un avenir prévisible. Ceci facilitera également l'explication du rôle que jouent les partenaires auprès des personnels de terrain.

7. Les enseignements à tirer de l'expérience la MUAS en la matière sont, entre autres :

- a) Un processus de planification approprié est nécessaire, basé sur une évaluation solide qui permette à la mission de prendre en compte la situation sur le terrain, y compris les caractéristiques culturelles, politiques et institutionnelles de la population du pays hôte et de son gouvernement et, si nécessaire, les différences régionales à l'intérieur même du pays hôte ;
- b) Le processus de planification doit être multidimensionnel dès le départ et refléter la complexité de la mission telle qu'elle est anticipée (c'est-à-dire en y incluant, si nécessaire, des composantes politique,

militaire, policière, civile et humanitaire), tout en tenant compte des acteurs extérieurs essentiels, en particulier les autorités nationales, les agences de l'ONU, les principaux donateurs et les institutions financières internationales ;

c) En supposant que, à court ou à moyen terme, les déploiements de la FAA seront fortement soutenus par des partenaires, ces derniers doivent être associés à la planification dès le départ afin qu'un accord clair et transparent puisse être trouvé entre eux et l'UA sur la manière dont les besoins seront financés et les ressources distribuées pour atteindre les objectifs stratégiques ;

d) Une attention particulière doit être portée à la composante policière de la FAA. Cet enseignement résulte non seulement de l'expérience de la MUAS mais aussi de celle de toutes les OMP menées ces quinze dernières années par l'ONU, l'Union européenne (UE), l'OTAN et diverses coalitions, qui ont systématiquement dû accroître l'élément policier de leurs opérations ;

e) Le besoin est urgent de développer les capacités de la DOSP à planifier les missions et en soutenir la gestion stratégique (ce dernier point est abordé plus en détail aux paragraphes 14 à 16) ;

f) La planification devrait être entamée avant toute formulation du mandat d'une mission afin que les décisions politiques sur la taille et l'ambition de son déploiement soient basées sur une évaluation réaliste de ce qu'il est possible de faire, compte tenu des conditions sur le terrain et des ressources disponibles. Toutefois, ceci exige que les procédures financières de l'UA pour les OMP incluent une autorisation d'engagement de dépenses pré-mandat qui permette au Secrétariat de la Commission de commencer à planifier l'opération avant l'adoption du mandat correspondant⁴ ;

g) Le personnel de direction de la mission – politique, militaire et policier – devrait être choisi aussitôt que possible afin d'être en mesure de participer à la planification de l'opération qu'il aura à mettre en œuvre ;

h) Des exercices de validation devraient, autant que possible, être intégrés à la planification des missions de la FAA ;

i) L'UA et les CER devraient développer leurs capacités de planification des scénarios de missions probables (contingency planning), de manière à accroître l'efficacité de la planification opérationnelle le jour où une mission est lancée et faciliter la révision des plans au cas où les hypothèses qui ont servi de base aux prévisions se modifient en cours

Quelques avantages de la planification en général :

- Elle encourage une approche à long terme dans laquelle chacun des éléments se concentre sur sa propre fonction pour atteindre l'objectif stratégique commun, incitant ainsi à ce que les causes du conflit, et non seulement leurs symptômes immédiats, soient traitées.
- Elle aide à éviter des décalages importants entre objectifs et moyens des missions.
- Pour autant qu'elle s'accompagne d'une évaluation de terrain préalable solide, elle évite à la mission l'écueil de postulats de départ erronés quant à l'attitude des acteurs et gouvernements locaux.
- Elle aide à établir des chaînes de subordination claires en définissant qui est responsable de quoi, ce qui permet d'éviter ultérieurement des initiatives intempestives ainsi que des lacunes importantes dans la prise de décision et l'action.
- Elle protège la mission des aléas dus aux préférences personnelles, nationales ou politiques qui peuvent l'éloigner de ses objectifs, être préjudiciables à la qualité de son travail et éventuellement être source de ressentiment.

et de la planification intégrée en particulier :

- Elle permet et, dans une large mesure, impose aux décideurs politiques de définir des critères de succès de la mission qui vont au-delà de sa simple composante militaire et sont orientés vers un objectif de sécurité et de stabilité à long terme. En règle générale, la recherche d'une 'stratégie de sortie' militaire indépendamment de l'accomplissement des autres objectifs de la mission est une erreur.
- Elle facilite grandement la conduite intégrée des opérations.

d'opération. Ceci permettrait de préserver l'avantage comparatif des missions africaines en matière de rapidité de déploiement, tout en améliorant leur préparation.

La structure de la mission – le commandement et le contrôle des opérations

8. Les structures de commandement et de contrôle (C2) de la MUAS ont été problématiques et conti-

⁴ La création d'un tel mécanisme faisait partie des recommandations du rapport Brahimi de 2000 pour ce qui est des OMP onusiennes. Cette recommandation a été mise en œuvre sous la forme d'une enveloppe de 50 millions de dollars d'autorisation d'engagements financiers pré-mandat accordés au Secrétaire général de l'ONU ; la formule a permis d'améliorer significativement la planification et le déploiement des missions onusiennes.

nuent de l'être. Deux questions principales se sont posées : d'abord, celle de la structure de la mission sur le terrain doublée du problème de la relation entre les militaires et les autres composantes ; ensuite, celle de la faiblesse des structures chargées des orientations au niveau stratégique, qui a limité la capacité du Secrétariat de la Commission à diriger la mission et à établir les connexions appropriées entre le processus politique et l'OMP.

Structure de la mission sur le terrain

9. Dans un pays aussi étendu et aussi dénué d'infrastructures que le Soudan, toute mission ne peut être qu'extrêmement difficile à organiser. La MUAS a reconnu, quoique tardivement, la nécessité d'une présence solide à Khartoum, de manière à garder les voies de communication ouvertes avec un gouvernement hôte singulièrement peu coopératif. Simultanément, la mission a été confrontée à la difficulté de mettre en place un commandement et un contrôle efficaces aux niveaux opérationnel et tactique sur un territoire presque aussi étendu que la France. L'arbitrage entre ces deux exigences a conduit à la décision de baser le Commandant de la Force et le Commissaire de police au Quartier général (QG) avancé (précédemment nommé QG de la Force) à El Fashir, alors que le Chef de la mission faisait la navette entre le siège de celle-ci à Khartoum et Addis-Abeba. Ce dispositif, allié à un manque de planification, n'a pas permis que la prise de décision au niveau opérationnel se fasse de manière intégrée.

- **L'expérience de la MUAS démontre l'importance d'un quartier général solide et intégré au niveau opérationnel, doté d'une composante politique appropriée, dans les futures missions de la FAA. Cet aspect doit être développé par les travaux de mise en place de la FAA et incorporé de manière appropriée à sa doctrine.**

10. L'un des principaux sujets de contentieux entre les militaires et le reste de la mission a été le projet de création d'un Centre conjoint des opérations (Joint Operations Centre, JOC) et, dans une moindre mesure, d'un Centre logistique conjoint (Joint Logistics Operations Centre, JLOC). La création de ces deux structures était recommandée par les deux missions d'évaluation technique de mars et de décembre 2005, ainsi que par un exercice sur cartes ('MAPEX') qui a précédé le renforcement de la

MUAS en août 2005. Cependant, à l'automne 2006, le JLOC commençait à peine à être fonctionnel, alors que le JOC ne l'était toujours pas. La création d'un JOC a rencontré une forte résistance de la part des commandants successifs de la Force, qui l'ont perçu comme un instrument visant à leur retirer le contrôle de la mission (et de ses moyens), au profit de l'élément de direction politique et de la police. Bien que mieux disposée à l'égard du concept, la hiérarchie policière a, elle aussi, exprimé des appréhensions, craignant le risque d'une subordination à la composante militaire. En l'absence d'une volonté politique claire formulée au niveau stratégique, le Chef de la mission et son adjoint chargé des affaires politiques sur le terrain n'ont pas été en mesure d'imposer la structure conjointe aux officiers de la MUAS. Pour ces derniers, il faut le reconnaître, le concept de JOC était entièrement nouveau.

11. De nombreux problèmes sont apparus dans les relations entre les différentes composantes de la mission, touchant pour beaucoup d'entre eux au rôle et à la place de la police civile. On a constaté, par exemple, des chevauchements entre certaines des tâches assignées à la police et aux observateurs militaires, notamment en matière de surveillance de certaines situations et d'enquête. En outre, le fait que la police ait été absente de la Commission du cessez-le-feu (CFC) demeure une source persistante de dysfonctionnements, mais il n'est pas facile d'y remédier car cela exigerait une renégociation de l'Accord de cessez-le-feu humanitaire.⁵ Autre facteur de litige, il n'existait pas d'autorité d'arbitrage incontestée en matière d'affectation ou de réaffectation des ressources. Dans un contexte marqué par la faiblesse des moyens (notamment ceux alloués à la mobilité et à la communication), la composante police s'est souvent considérée comme "le parent pauvre" des militaires. A cela s'ajoute le fait qu'aucun effort systématique n'a été fait pour empêcher l'apparition de "zones grises" entre l'action policière et militaire, ce qui aurait par exemple dû être fait lorsque la police n'avait pas les moyens d'agir dans les zones sous contrôle rebelle et les militaires ne pouvaient pas pénétrer dans les camps de personnes déplacées. Il est arrivé également que des rapports de police et des rapports militaires livrent des informations contradictoires sur un même incident, laissant la DITF dans l'impossibilité de déterminer quelles actions recommander. Une autre source de tiraillement a émergé de la décision de conférer au Commissaire de

⁵ Voir la chronologie concernant les origines de la CFC à l'annexe I.

police un rang équivalent à celui du Commandant de la Force, alors que ce dernier avait autorité sur un contingent beaucoup plus nombreux et un parc de matériel beaucoup plus vaste.

12. Les relations entre la CFC et la Force de protection ont constitué un autre point d'achoppement sur le terrain, leurs rapports devenant de plus en plus tendus au fur et à mesure que la MUAS était renforcée. Des griefs sont survenus des deux côtés. A l'origine, le vice-président de la Commission (fonction incombant à un représentant de l'UE) était autorisé à guider la conduite des patrouilles des observateurs militaires dans les différents secteurs. Mais après le premier renforcement de la MUAS en octobre 2004, qui a donné un rôle plus important à la Force de protection, son Commandant a demandé, et obtenu, de diriger les observateurs. Cette décision était appropriée mais ses conséquences n'ont pas été correctement anticipées. De l'extérieur, la CFC est apparue de plus en plus comme une opération parallèle à celle des militaires, puis de la police civile, alors qu'elle-même se sentait mise de côté. A l'inverse, les observateurs militaires ayant été les premiers déployés, c'est à eux qu'on a fait appel pour monter le QG avancé, fonction pour laquelle de nombreux membres de la Force de protection les ont jugés incompétents. En l'absence d'une structure de commandement confiant clairement l'autorité de décision au Chef de mission, il n'existait pas de processus permettant d'assurer la coordination des efforts ou résoudre les différends. Cette situation a débouché sur divers types de difficultés : une démotivation du personnel de la CFC, qui s'est senti lésé, privant ainsi la mission d'un outil vital ; un QG avancé souffrant de carences en personnel qualifié ; l'absence d'un mécanisme permettant de coordonner les activités de la CFC et de la police civile. Un tel mécanisme aurait permis, entre autres, d'orienter les compétences de chacune dans des directions distinctes, les plaintes concernant les violations du cessez-le feu pour la première, les questions criminelles pour la seconde.

13. Afin d'éviter les contentieux concernant les structures de terrain des futures missions de la FAA et leur chaîne de commandement, on peut formuler les recommandations suivantes :

a) La définition, dans la doctrine de la Force et ses instructions permanentes, de modalités

génériques claires de mise en place et de fonctionnement d'un JOC, d'un JLOC, ainsi que d'une cellule d'analyse conjointe de la mission (Joint Mission Analysis Cell, JMAC), dans le but de faciliter les efforts vers un objectif commun; ces modalités génériques pourraient ensuite être précisées en fonction des besoins spécifiques de chaque mission ;

b) Dès qu'il est prévu qu'une mission aura plus qu'une simple composante militaire, un JOC, un JLOC et une JMAC devraient être mis en place en tant qu'éléments centraux du dispositif de terrain. On pourrait s'épargner ainsi le besoin de revoir les structures à mi-parcours et mieux surmonter la résistance à l'intégration de la part de composantes attachées à leur autonomie ;

c) Désigner un Chef de mission à un stade précoce est vital. En principe, le Chef de mission peut être un militaire ou un civil, mais la plupart des missions requérant une gestion active de négociations et de médiation politique et diplomatiques, il devrait le plus souvent être un civil doté des compétences nécessaires ;

d) Des procédures claires de délégation d'autorité dans différents domaines de la mission peuvent aider à prévenir les lacunes dans la prise de décision durant les absences du personnel de commandement ;

e) Un programme intensif de formation intégrée à l'intention du personnel de direction des missions, qui pourrait s'inspirer du modèle SML⁶ mis en place par l'ONU, pourrait être institué.

Les avantages d'une structure de terrain intégrée efficace

- Elle assure la convergence des efforts de toutes les composantes de la mission vers un même objectif.
- Elle facilite la prise de décision quant à l'affectation des ressources entre les différentes composantes des missions (en particulier des équipements rares comme les vecteurs de mobilité) et leur réaffectation en fonction des évolutions lentes ou des crises sur le terrain.
- Elle fournit un lieu d'arbitrage d'interprétations contradictoires de la situation sur le terrain, garantissant qu'un message unique et cohérent soit transmis au niveau stratégique.
- Elle encourage les synergies entre l'effort policier et militaire et facilite le soutien de la composante militaire à la composante police si nécessaire (par exemple, protection en cas de crise), stimulant également la recherche de voies permettant à l'une de combler les limites opérationnelles de l'autre.

⁶ Cours à destination des personnels de direction des missions (SML = Senior Mission Leaders).

Une telle formation devrait être adaptée aux besoins spécifiques de la FAA. Elle pourrait être proposée de manière systématique, une fois que l'UA aura identifié un certain nombre de candidats potentiels à la direction de futures missions, mais devrait en tout état de cause être dispensée en préalable à tout nouveau déploiement ;

f) Il incombe à chacun des Etats membres de l'UA d'accentuer l'élément de multi-dimensionnalité des OMP modernes et l'importance de l'intégration des efforts dans les cursus nationaux de formation des militaires et de la police, notamment au niveau des officiers supérieurs.

Commandement et contrôle de la mission

14. Le commandement et le contrôle (C2) d'une OMP et les relations entre les niveaux stratégique, opérationnel et tactique de la mission sont toujours des questions difficiles. Les opérations militaires traditionnelles, habituellement conduites sous C2 national, ont une définition relativement stricte du rôle de chaque niveau et des instructions permanentes précises pour guider leurs relations. Cela n'est pas le cas des OMP, qui sont en général multinationales et de plus en plus multidimensionnelles, et qui nécessitent une articulation bien plus complexe de la prise de décision, à la fois au niveau horizontal (entre les différents acteurs impliqués, certains nationaux, d'autres supranationaux) et vertical (stratégique, opérationnelle et tactique). Différents modèles sont possibles (voir encadré ci-dessous). Cependant, deux conditions préalables générales doivent être remplies pour qu'une opération soit efficace : l'existence de structures disposant du mandat et de la capacité nécessaires à la conduite de l'opération au niveau stratégique, et des relations claires entre les niveaux stratégique et opérationnel. L'une des principales faiblesses de la MUAS est qu'elle n'a disposé d'une direction solide à aucun des niveaux clés.

15. La DITF est chargée de la direction de la MUAS au niveau stratégique au jour le jour, mais son action est limitée de deux manières. La première tient à l'insuffisance de l'articulation de ses efforts avec le travail de gestion de la crise au niveau politique (pourparlers d'Abuja et autres négociations). L'impossibilité qui en a résulté pour la MUAS d'anticiper les conséquences des évolutions politiques a été dommageable pour son action à de multiples reprises. Parmi les exemples cités au séminaire, évoquons notamment la détérioration des conditions d'accès de la police, des agents humanitaires et des droits de l'homme de la MUAS et, dans une certaine

mesure, des agences humanitaires, aux camps de personnes déplacées après la signature de l'Accord de paix au Darfour le 5 mai 2006, certains groupes non signataires ayant fait un amalgame entre la MUAS et cet accord auquel ils étaient hostiles. La détérioration de la situation s'est encore accentuée après que l'UA ait décidé, en août 2006, d'exclure de la CFC ces non-signataires. Les participants au séminaire ont également relaté comment, au fur et à mesure que le CPS se montrait de plus en plus favorable à une transition vers une mission onusienne, les autorités soudanaises étaient devenues de moins en moins coopératives, rendant l'action de la mission au quotidien de plus en plus difficile (les signaux politiques envoyés par certaines capitales occidentales n'ont pas facilité les choses). Enfin, ils ont souligné à plusieurs reprises l'incompréhension suscitée par les mutations de la MUAS, déployée à l'origine en tant que mission d'observation, conformément à ce que le Gouvernement soudanais était prêt à accepter, mais dotée, à partir d'octobre 2004, d'un contingent militaire beaucoup plus fourni et d'une composante policière nouvelle, et qui a alors commencé à assumer de tâches caractéristiques d'une OMP. Ceci explique pour une large part l'obstructionnisme des autorités soudanaises. Le principal enseignement à tirer ici est qu'il faut éviter à tout prix un vide de communication entre processus politique et OMP. Au mieux, un tel vide gâche les chances de synergie entre les efforts politiques et le déploiement ; au pire, il sape l'action des personnels sur le terrain et peut mettre en danger leur sécurité physique.

16. Le Représentant spécial du Président de la Commission de l'UA avait la responsabilité globale de la mission. Pourtant, sa place dans le processus de médiation de la crise ou des pourparlers d'Abuja est restée limitée. Ce rôle a été joué par un Envoyé spécial et une équipe de médiation de l'UA mais aussi largement assumé par des dirigeants ou des Etats membres de l'UA à titre individuel, voire par certains partenaires, quoique plus brièvement, à certaines périodes. L'équipe de médiation elle-même a manqué de préparation et de cohésion. Compte tenu de la complexité politique des pourparlers d'Abuja, il aurait été impensable de confier au Représentant spécial à la fois la responsabilité de ceux-ci et la conduite de la mission. Au regard de ce constat, il semble indiqué de revoir la définition du rôle du Représentant spécial tel qu'envisagé actuellement dans le projet de Cadre de développement de la dimension civile de la FAA, qui lui confie la double responsabilité de la mission et de

Différents modèles de commandement et de contrôle (C2) en OMP

Les Nations Unies

Les dispositifs de C2 des missions onusiennes sont particuliers et résultent du développement organique de ses OMP au fil des années. Ce n'est que récemment que des efforts plus systématiques ont été faits pour améliorer cet aspect des opérations. En pratique, l'absence de moyens immédiatement disponibles aux niveaux opérationnel et tactique entraîne un brouillage de la distinction entre ces deux échelons, au détriment d'un C2 efficace. Le problème peut être aggravé si l'élément de conduite stratégique est flou ou indécis, ce qui tend à concentrer la direction des opérations aux mains du Représentant spécial du Secrétaire général, qui est aussi le Chef de mission. Un effort de clarté a été fait ces dernières années pour assurer la cohésion de la mission sous l'autorité du Représentant spécial, ainsi que la cohérence du processus de planification qui y correspond (Note d'orientation du Secrétaire général de janvier 2006 sur les missions intégrées et adoption du processus révisé de planification des missions intégrées en juin 2006).

Les Etats membres de l'ONU, tels que représentés à New York par leurs missions permanentes, sont peu impliqués dans la planification des missions de l'Organisation, bien que le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) ait fait des efforts ces dernières années pour associer le plus tôt possible les probables pays contributeurs de troupes aux préparatifs. De nombreuses nations occidentales estiment que les dispositions de commandement et de contrôle des missions de l'ONU ne sont pas satisfaisantes, ce qui explique en partie leurs réticences à fournir des contingents. La mise en place d'une cellule stratégique au sein du DOMP dans le contexte de l'opération renforcée au Liban à l'été 2006 est une nouveauté qui vise entre autres à combler les lacunes en termes de C2 au niveau stratégique.

L'Union européenne

L'Union européenne (UE) a mis en place des dispositions qui génèrent pour le C2 de ses missions, lesquelles reflètent ses objectifs, ses ressources et les limites du consensus entre ses Etats membres. L'UE a une structure solide de prise de décision au niveau stratégique : en haut de l'échelle, le Conseil des ministres approuve les concepts de gestion des crises et les concepts des opérations, et nomme formellement les commandants de niveau stratégique et opérationnel (jusqu'ici, aucune mission n'a eu un degré de multidimensionnalité qui ait nécessité la nomination d'un Chef de mission politique). Le Comité politique et de sécurité (COPS) assume le contrôle stratégique et la conduite politique au jour le jour. Il bénéficie des conseils du Comité militaire (CMUE) pour ce qui concerne la composante militaire des opérations (lui-même conseillé par l'Etat-major), et du Comité civil (CIVCOM) pour ce qui concerne leurs composantes civiles (y compris la police). Le CMUE et le CIVCOM sont tous deux composés de représentants de tous les Etats membres, ce qui facilite le suivi politique des missions au niveau stratégique.

Contrairement à l'OTAN et à l'ONU, l'Union européenne n'a pas de structure permanente de commandement ou de planification. Elle adapte sa chaîne de commandement aux besoins de la mission en utilisant soit des moyens de l'OTAN (selon une formule complexe appelée "Berlin Plus") comme pour la mission Althea en

cours en Bosnie-Herzégovine, soit l'un des cinq quartiers généraux (QG) nationaux d'opération déclarés, qui peuvent être multinationalisés pour des missions autonomes de l'Union. Tel a été le cas de l'opération EUFOR RD Congo (soutien à l'ONU pendant les élections), où le QG opérationnel a été fourni par l'Allemagne et la mission codirigée par la France et l'Allemagne. Une Cellule civilo-militaire nouvellement créée facilitera la coordination de la planification stratégique pour une réponse de crise intégrée (civile et militaire). Elle aura à sa disposition un petit Centre des opérations, qui pourrait être rapidement élargi à 90 personnels formés si les Etats membres de l'UE le jugeaient utile à la planification et au déroulement d'une mission spécifique.

L'OTAN

L'OTAN a une structure bien articulée de prise de décision au niveau stratégique sous l'autorité du Conseil de l'Atlantique Nord, conseillé par le Comité militaire. Ce Comité est composé de représentants de tous les Etats membres. Au niveau stratégique, il assure un suivi militaire étroit des missions, alors que le Conseil en assure la supervision politique. La direction et les orientations approuvées par le Conseil sont ensuite transmises au Grand Quartier Général des Puissances Alliées en Europe (SHAPE), qui constitue l'organe de commandement stratégique de l'OTAN. Conjointement avec l'un des trois commandements de forces interarmées de niveau opérationnel, le SHAPE assure la planification et l'exécution des missions. Les pays membres de l'OTAN en fournissent les contingents. Les formations militaires de l'Alliance relèvent de plusieurs commandements de composante de forces interarmées - Terre, Air et Marine - qui opèrent le plus souvent au niveau tactique sous la direction d'une nation pilote.

Il existe des similitudes entre les structures de l'OTAN et celles qui sont envisagées par l'UA. Par exemple, le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'UA remplit le même rôle que le Conseil de l'Atlantique Nord, et le Comité d'état-major de l'UA une fonction similaire à celle du Comité militaire de l'OTAN. En outre, comme c'est le cas des commandements conjoints de l'OTAN, il est prévu que les Communautés économiques régionales (CER) ou les nations acceptent d'assurer la planification au niveau opérationnel et l'exécution de missions dans certains cas de figure. Toutefois, comme il ressort de la description ci-dessus, l'OTAN est équipée pour la planification de niveau stratégique et opérationnel, ainsi que pour le commandement et le contrôle de missions militaires, plutôt que multidimensionnelles. L'UA manque, pour sa part, d'un équivalent du SHAPE, c'est-à-dire d'une structure capable de transposer un objectif politique en un plan opérationnel au niveau stratégique.

Expérience et concepts des institutions africaines

Des opérations multilatérales africaines ont été menées sous divers formats, aucune d'entre elles n'ayant disposé de procédures préexistantes élaborées en matière de planification stratégique ou une conduite opérationnelle. Les opérations du groupe d'observateurs militaires ouest-africains (ECOMOG) au Libéria et en Sierra Leone dans les années 90 ont été en fait des "coalitions de volontaires" menées sous les auspices de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la direction du Nigéria. La CEDEAO ne disposait alors ni d'une légitimité incontestée parmi ses membres pour entreprendre ces missions, ni d'une capacité de planification pour les mener. Aucun Chef de mission n'avait été nommé ni au Libéria, ni en Sierra Leone. Dans ce contexte, les forces armées déployées ont obéi plus directement aux instructions de leurs

capitales qu'au commandant de la Force lui-même ou qu'à des orientations stratégiques politiques et militaires centrales dispensées par la CEDEAO. Par comparaison, le déploiement CEDEAO de 2003 en Côte d'Ivoire a représenté un net progrès car il découlait directement de l'engagement de l'organisation dans la médiation du conflit. La première opération multilatérale de l'UA, la MIAB, menée au Burundi en 2003, a été largement conduite selon le modèle de la nation pilote, l'Afrique du Sud ayant assuré à la fois la planification militaire et la conduite opérationnelle de la mission, alors que celle-ci recevait sa direction politique d'un Représentant spécial du Président de la Commission de l'UA. Aucune de ces missions n'a été appuyée par une répartition claire des coûts, si bien que les pays qui ont assuré le plus gros des opérations en ont aussi assumé la plus large part de financement, le reliquat étant couvert par des partenaires extérieurs.

Le Cadre d'orientation pour création de la FAA est largement

fondé sur le postulat que la planification et le QG opérationnel des missions seront basés au niveau des CER, alors que l'élément de planification (PLANELM) d'Addis-Abeba servira de centre de gravité à la planification stratégique, le CPS de l'UA donnant, lui, les orientations stratégiques. Le document prévoit également la possibilité d'un recours à une nation pilote dans son scénario 6 (intervention). Toutefois, à ce stade, la doctrine FAA n'articule pas clairement la division des rôles entre les niveaux stratégique et opérationnel, que ce soit sur le plan politique ou militaire, et que l'on se place dans le cas de figure de missions dirigées par les CER ou par une nation-pilote. En outre, les documents relatifs à la création de la Force restent imprécis quant aux modalités de financement, quel que soit le schéma. Souvenons-nous que les opérations de l'UE et de l'OTAN sont largement financées selon la règle *costs lie where they fall*, selon laquelle chaque pays couvre les dépenses liées au déploiement de ses propres troupes

la négociation politique⁷. Cette formule pourrait placer un poids insupportable sur ses épaules dans des situations aussi complexes que celle du Darfour. Si la mission et la gestion politique du conflit doivent demeurer distinctes, il revient alors au Secrétariat de la Commission de l'UA de garantir une circulation fluide de l'information et de la communication entre la direction de la mission (équivalent de la DITF et Représentant spécial) et les autres composantes qui forment l'équipe de médiation. Ceci exigera des initiatives à plusieurs niveaux :

a) La constitution d'une capacité de gestion au niveau stratégique dotée de l'expertise, du savoir-faire, de l'autorité et de l'ascendant nécessaires à la conduite de missions complexes. La DOSP devrait abriter cette capacité, en plus de sa fonction de planification ;

b) Les organes du Secrétariat de la Commission de l'UA devraient être renforcés et structurés de manière à pouvoir fournir un appui aux autorités compétentes (Président de la Commission, représentants spéciaux, médiateurs) dans la médiation et les négociations sur les conflits. Ceci permettrait à celles-ci d'être à la fois moins dépendantes des Etats membres dans leurs efforts et d'avoir à disposition une équipe experte et étoffée lorsqu'elles ont à prendre la tête des opérations⁸ ;

c) Afin d'assurer la cohésion au niveau de la direction stratégique, il est nécessaire que des processus de répartition des tâches et des modalités d'interaction soient établis entre la

DOSP et l'équipe de médiation (quelle que soit la forme que prendra celle-ci), afin de permettre une communication et une coordination fluides à chaque fois qu'une OMP et un effort politique seront menés parallèlement ;

d) Les hypothèses du projet de Cadre de développement de la dimension civile de la FAA devraient être revues pour ce qui concerne l'étendue de la responsabilité attribuée au Représentant spécial du Président de la commission de l'UA dans les processus de paix qui accompagnent les missions de la Force.

17. Le deuxième type de carence est de nature plus opérationnelle et lié en partie aux problèmes de montée en puissance de la DITF et en partie au défaut de règles, c'est-à-dire d'instructions permanentes définissant les rôles respectifs de la DITF et des QG de terrain (QG de mission et QG avancé). Ces circonstances ont découlé très largement de la pression sous laquelle la MUAS a dû être déployée, ne permettant pas de préciser les dispositifs (cf. section planification ci-dessus). En outre, la DITF n'a été formée que quelque sept mois après le début de la mission. Plusieurs types de conséquences en ont découlé. Tout d'abord, ayant été déployés plus tôt, les commandants militaires avaient mis en place leurs propres modèles de C2 sur le terrain et ils se sont avérés réticents à accepter des ordres d'en haut. En outre, recevoir des instructions dispensées par des civils ou des officiers de rang inférieur évoluant au niveau stratégique était pour beaucoup d'entre eux une expérience nouvelle.

⁷ Le document stipule: "Le Représentant spécial du Président de la Commission de l'UA a la responsabilité globale de la mise en œuvre du mandat de la mission. Il est donc responsable à la fois de la conduite du processus de paix et de la gestion et de l'intégration globale de l'OMP" (paragraphe 31).

⁸ Des relations de travail étroites devraient également être établies avec la nouvelle Unité de soutien à la médiation du Secrétariat de l'ONU, dont le mandat est précisément de devenir le dépositaire des meilleurs usages en matière de médiation et de négociations.

OMP / Efforts diplomatiques : existe-t-il une bonne répartition des responsabilités?

La réponse directe est "non". La structure du Secrétariat de l'ONU, par exemple, a évolué par à-coups pour mener, au début des années 90, à la distinction entre le Département des affaires politiques (DAP) et celui des opérations de maintien de la paix (DOMP). En théorie, le DAP est en charge du travail "politique" et le DOMP de l'engagement "opérationnel". Dans la pratique, cette distinction est moins tranchée, puisque le DOMP est souvent engagé dans des efforts politiques au niveau de la mission. Mais la division des rôles reste en renégociation permanente. Ainsi, au début 2005 un "Comité des politiques" sous la direction du Secrétaire général a-t-il été créé pour tenter d'établir une passerelle entre les directions du DAP, du DOMP et d'autres départements. Cependant, la segmentation du DOMP en deux structures annoncée par le nouveau Secrétaire général début 2007 devrait à nouveau remettre en cause le partage des tâches.

Les gouvernements nationaux sont confrontés aux mêmes types de difficultés, aggravés par l'expansion des formules de cabinets qui entourent les dirigeants de haut niveau dans de nombreux pays. Ces structures accentuent l'exigence de répartition des tâches et de coordination.

Deuxièmement, des décisions ad hoc ont été prises de part et d'autre sans que des consultations suffisantes aient été menées. Tel fut le cas, par exemple, des instructions pour la rédaction des contrats de soutien logistique rédigés par la DITF sans que soient suffisamment pris en compte les besoins de protection sur le terrain. Inversement, les commandants militaires et de police ont mis en place des procédures qui ne correspondaient pas nécessairement à la volonté d'intégration qu'on aurait souhaité encourager au sommet. Pour ce qui est de la composante personnel, une des grandes carences du dispositif a été l'absence d'un Chef d'état-major propre à la DITF, dont le rôle aurait dû être de transposer les intentions politiques en objectifs opérationnels. Le Chef de la Cellule d'assistance des Nations Unies, avec sa double casquette, a fait un travail exceptionnel, mais il ne peut disposer de la même liberté d'action qu'aurait eue un Chef d'état-major nommé par l'UA. Cette dernière aurait tout intérêt à recruter un individu d'une stature équivalente, de manière à permettre un transfert d'expérience qui pourrait étayer la constitution d'une capacité propre à l'UA dans ce domaine.

18. Le besoin de règles de conduite au niveau opérationnel et tactique est bien établi dans les documents produits par les ateliers techniques de la FAA (en particulier celui qui porte sur les instructions permanentes). Toutefois, cela est moins évident pour ce qui concerne le niveau stratégique et son rapport avec le niveau opérationnel. L'expérience de la MUAS amène à faire les recommandations suivantes :

- a) La chaîne de commandement des missions africaines doit être clarifiée dans la doctrine de la FAA, la forme et la fonction du niveau de commandement opérationnel précisée, et son rapport avec le niveau stratégique articulé par le biais d'instructions permanentes claires ;
- b) Des efforts de formation des personnels susceptibles de participer aux missions aux niveaux stratégique et opérationnel doivent être faits afin de s'assurer que tous comprennent et acceptent les principes de commandement et de contrôle agréés et consignés dans les instructions permanentes. Il faudra prendre en compte le difficile ajustement culturel que ceci représente pour les cadres militaires supérieurs et y accorder une attention particulière dans les programmes de formation ;
- c) L'UA devrait en outre cultiver quelques individus d'une stature équivalente à celle de l'actuel Chef d'état-major par intérim de la DITF, afin qu'ils puissent remplir une fonction similaire dans de futures missions de la FAA.

19. Un autre problème méritant attention est le manque d'organes consultatifs capables de conseiller l'UA au niveau stratégique. Le Comité d'état-major, seul organe de conseil formellement prévu par le protocole de Durban⁹, n'a pas la compétence de guider le travail de la DITF et les décisions du CPS au-delà de la sphère militaire. Plusieurs participants au séminaire ont souligné qu'il n'était pas acceptable que les décisions de déploiement des forces de police de la MUAS soient prises sur base de conseils prodigués par le Comité d'état-major, comme cela fut le cas par exemple en avril 2005, lorsque le CPS a convenu que la police civile devait être engagée non seulement dans les zones sous contrôle gouvernemental, mais aussi en zones rebelles. En outre, les organes de conseil existants eux-mêmes ne disposent pas de l'envergure nécessaire. Aujourd'hui, moins de la moitié des Etats membres de l'UA ont des conseillers militaires à Addis-Abeba, une poignée seulement d'entre eux

⁹ Protocole établissant l'architecture africaine de paix et de sécurité, avec le Conseil de Paix et de Sécurité à son faite, et le soutien d'un Groupe des Sages, d'un Comité d'Etat-major, d'un Système continental d'alerte rapide (CEWS) et d'un Fonds pour la paix.

étant pleinement actifs, si bien que, dans la pratique, la DITF tire ses conseils de deux ou trois pays au plus parmi les 15 Etats qui forment le CPS à un moment donné. La capacité de conseil en matière de police est encore plus réduite. Dans des domaines particuliers spécifiques à la gestion des situations de conflit et d'après-conflit, tels que la restauration de l'Etat de droit, le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR), ou la réforme du secteur de la sécurité (Security Sector Reform, SSR), ces capacités font encore davantage défaut. Il incombe aux capitales nationales de prendre les mesures qui s'imposent, lesquelles nécessitent une volonté politique, des ressources et une grande attention portée à la formation. Des mesures correctives semblent s'imposer à deux niveaux :

a) *Structure institutionnelle de l'UA* : l'UA devra revoir les structures approuvées en 2002 de manière à garantir que le CPS puisse se faire conseiller par des organes couvrant l'ensemble des domaines d'expertise essentiels aux futures OMP ;

b) *Représentations des Etats membres à Addis-Abeba* : alors que les OMP sont devenues un point permanent de l'ordre du jour de l'UA, ses Etats membres devront revoir la taille, la composition et les méthodes de travail de leurs représentations à Addis-Abeba afin de s'assurer que le Secrétariat de la Commission de l'UA ait à sa disposition l'expertise dont il a besoin en matière de planification et de conduite des missions, que cette expertise soit disponible sur place ou rapide-



Le Maj. Gen. Henry K. Anyidoho, Chef de la Cellule d'assistance des Nations Unies à la MUAS (à gauche) et le Col. Awwal Mohammed, Directeur adjoint pour la Formation (LAND), Etat-major du Nigéria.

ment transmissible depuis les capitales nationales.

Gérer les relations avec les acteurs extérieurs

20. Comme toutes les OMP, la MUAS doit gérer ses relations avec un vaste ensemble de partenaires, y compris le Gouvernement soudanais et les différentes factions impliquées dans le conflit, les agences humanitaires de la famille des Nations Unies et les organisations non gouvernementales (ONG). Cette exigence ne devrait pas s'amenuiser, au contraire, si l'UA devait à l'avenir fournir une composante à une mission plus large conduite par l'ONU ou codiriger une mission avec celle-ci. En outre, contrairement aux OMP qui sont soutenues par des moyens propres, dans un avenir prévisible, les missions de la FAA devront gérer leurs relations avec un large groupe de partenaires occidentaux fournissant un soutien financier et technique, comme c'est le cas de la MUAS. Dans tous les cas de figure, les opérations africaines entretiendront très probablement des relations spécifiques avec l'ONU, à la fois fournisseur d'assistance et possible successeur à la direction des missions. Examinons les unes après les autres ces différentes catégories d'acteurs.

Pays hôte et acteurs locaux

21. Le Gouvernement soudanais s'est avéré être un interlocuteur particulièrement difficile pour l'UA et la mission, comme en ont témoigné de nombreux participants au séminaire. Cette expérience démontre, premièrement, la nécessité d'une direction stratégique et opérationnelle engagée, disposant des effectifs et de l'autorité suffisants pour interpellier les autorités nationales chaque fois que le besoin s'en fait sentir (voir paragraphes 15 et 16 ci-dessus).

22. Deuxièmement, un élément civil solide sur le terrain est également important pour établir les contacts nécessaires avec les relais locaux du pouvoir central (autorités régionales et locales, etc.). A ce propos, l'ignorance des divisions administratives du Darfour au moment de la structuration de la MUAS a pénalisé la mission et gêné en particulier sa composante policière. Une bonne évaluation préalable au déploiement, dont on a souligné l'importance plus haut, aurait permis d'identifier l'importance de ces divisions, et une composante politique forte aurait pu orienter la gestion des relations du terrain avec les autorités locales. En outre, moyennant une présence civile et de liaison plus étoffée et mieux formée dans

les domaines de la coordination civilo-militaire (CIMIC), des droits de l'homme, de l'assistance humanitaire¹⁰ et de l'information publique, on aurait également pu mieux expliquer la mission aux acteurs locaux et faire comprendre les changements intervenus aux moments clés de son évolution. On aurait ainsi pu éviter, ou du moins atténuer, l'hostilité à laquelle s'est heurtée la mission alors que se répandaient des rumeurs faisant de la MUAS une force coercitive, agissant au nom d'une puissance mal intentionnée. De même, une présence civile ou CIMIC plus solide aurait permis à la mission de tisser des liens avec les nombreuses tribus qui contrôlent diverses parties du Darfour (un des participants au séminaire en a compté 116 !). Ceci aurait aidé à construire des relations de confiance avec ces acteurs, et donc facilité la mise en œuvre du mandat de la mission.

a) A l'avenir, les missions de la FAA devraient être dotées d'une capacité de liaison continue avec les autorités gouvernementales et les principales factions en présence sur le territoire où elles opèrent. Ceci exige la présence en leur sein d'une division des affaires politiques solide, le Chef des affaires politiques travaillant en lien étroit avec le Représentant spécial du Président de la Commission et son équipe de gestion au niveau du QG de mission ;

b) Toute OMP exige des moyens en matière d'information publique et une campagne d'information active, qui doivent donc figurer parmi les outils de la FAA.

Pourquoi mener une campagne d'information publique en OMP ?

- Communiquer à la population locale les objectifs, les limitations et la nature de la mission, afin de contenir à la fois ses expressions d'enthousiasme injustifié et son hostilité.
- Expliquer les changements intervenant dans le mandat de la mission et dans les outils dont elle dispose au regard de l'évolution de la situation locale ou politique en général.
- Σ Faire part des objectifs de l'opération à toutes ses composantes et à tous les membres de la mission, afin qu'ils transmettent un message unique aux acteurs locaux et nationaux.

Les acteurs humanitaires

23. Il est important de faire la distinction entre deux types d'acteurs humanitaires : d'un côté, les agences des Nations Unies et les organismes associés, coordonnés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) dans le domaine des secours humanitaires proprement dit, et par d'autres grandes agences de l'ONU (UNICEF, OMS, PNUD, etc.)¹¹ dans d'autres domaines, sous l'égide du Comité permanent interorganisations (IASC) ; de l'autre, les ONG indépendantes qui peuvent être étrangères ou locales. Les agences de l'ONU et les grandes organisations humanitaires se considèrent liées par un certain nombre de principes régissant leurs rapports avec les composantes militaires des missions, y compris les « directives d'Oslo » et les directives d'OCHA sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des opérations des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes (voir Annexe II). En outre, elles disposent d'une grande expérience du travail aux côtés des missions militaires, policières et politiques, et de processus bien établis de gestion des relations avec ces acteurs. Les ONG, par contre, constituent un ensemble éminemment hétérogène. Certaines ONG locales et éventuellement certaines de leurs consœurs étrangères peuvent avoir des visées politiques cachées derrière une cause humanitaire. En outre, elles ne comprennent pas forcément le rôle d'un déploiement de police ou militaire étranger, ni les contraintes dans lesquelles opèrent leurs contingents, leur attitude pouvant aller de tentatives pour exploiter cette présence (par exemple dans le but de se faire escorter) à l'esquive de tout contact, la même organisation pouvant parfois alterner ces deux comportements selon ses objectifs du moment.

24. Il apparaît que la gestion des contacts avec les ONG a été une expérience nouvelle et particulièrement difficile pour de nombreux personnels de la MUAS, surtout – mais pas uniquement – les militaires. La mission dans son ensemble était peu préparée à cette tâche. L'exercice sur cartes d'août 2005 l'a fait ressortir, en montrant que la fonction CIMIC était mal comprise par les commandants de la mission. De fait, la MUAS n'est dotée que d'effectifs réduits dans ce domaine et, parmi les personnels qui exercent des fonctions CIMIC, peu y ont été formés, alors qu'inversement, parmi les militaires qui ont reçu la

¹⁰ Voir paragraphes 24 et 26 sur la distinction entre agents des droits de l'homme et agents humanitaires.

¹¹ UNICEF = Agence des Nations Unies pour l'enfance ; OMS = Organisation mondiale de la santé ; PNUD = Programme des Nations Unies pour le développement.

formation correspondante, beaucoup ne travaillaient pas dans le domaine CIMIC. Ajoutons à cela un certain degré de chevauchement entre l'action des personnels CIMIC et les agents humanitaires et des droits de l'homme. Certains interlocuteurs ont eu par conséquent des difficultés à comprendre leurs rôles respectifs. Facteur de confusion supplémentaire, des tâches humanitaires et des tâches relatives aux droits de l'homme ont été confiées aux mêmes individus, alors que les deux disciplines sont fondamentalement différentes et exigent des expertises et des mandats bien distincts.

25. La confusion des rôles et le manque d'expérience ont entraîné une concentration des sollicitations d'assistance et d'information sur les commandants militaires, alors que celles-ci auraient dû être adressées à des composantes idoines de la mission. Inversement, ils ont privé la MUAS d'un accès à une mine d'informations détaillées dont sont dépositaires les ONG et les autres acteurs de la société civile. Plus largement, de nombreux observateurs ont relevé un manque de compréhension de la part du personnel de la MUAS quant au droit international humanitaire et au rôle joué par les grandes agences de l'ONU. Ceci est tout à fait compréhensible puisqu'il s'agit d'un nouveau champ d'action pour l'UA. Néanmoins, étant donné que la plupart des futures opérations de la FAA auront très probablement lieu dans un environnement marqué par une forte présence d'agences humanitaires et d'ONG, il convient de mettre en place des structures et des mécanismes qui amélioreront la compréhension mutuelle et la gestion des relations dans ce domaine.

26. Parmi les moyens qui pourraient aider à renforcer la capacité des missions de la FAA à gérer leurs relations avec les agences humanitaires, les ONG et d'autres acteurs de la société civile, on peut suggérer :

a) La prévision et la formation d'effectifs beaucoup plus importants en personnel de coordination civilo-militaire (CIMIC), dont la tâche première serait de servir d'interface entre la composante militaire des missions et les organisations civiles, que celles-ci soient des agences du gouvernement du pays hôte¹², des ONG locales ou des agences humanitaires ;

b) La prévision et la formation d'effectifs plus



Le Col. Peter Stamps, de l'Union européenne, et le Lt. Col. Brad Bergstrand, du groupe des opérations de paix, Département des affaires étrangères et commerce international, Canada.

importants d'agents humanitaires (en particulier quand l'assistance humanitaire est un élément fort du mandat de la mission, comme c'est le cas de la MUAS), dont la tâche première doit être de servir d'interface entre la mission dans son ensemble et les organismes humanitaires ;

c) La prévision et la formation d'agents des droits de l'homme selon les besoins, lesquels varient en fonction de la répartition du travail qui devrait impérativement être mise en place avec l'ONU¹³. Dans tous les cas, une distinction entre la fonction droits de l'homme et la fonction humanitaire est essentielle ;

d) Les fonctions des personnels CIMIC, des droits de l'homme et humanitaires doivent être clairement définies à la fois dans l'intérêt de ces agents eux-mêmes, de celui des autres composantes de la mission et de celui des acteurs locaux. Il faut en outre prévoir une action spécifique pour faire comprendre ces différentes fonctions à tous les acteurs concernés dans le cadre de la campagne d'information publique recommandée plus haut ;

e) Les personnels d'encadrement des missions de l'UA ainsi que, selon les besoins, certains agents spécialisés, doivent être formés aux principales exigences du droit international humanitaire, aux principes fondamentaux de l'action humanitaire (humanité, neutralité, impartialité), ainsi qu'aux

¹² On ne parle toutefois ici que du niveau local. A un niveau plus élevé, il incombe au personnel des Affaires politiques de traiter avec les autorités gouvernementales du pays hôte, car un tel rapport est inévitablement hautement politisé et n'est pas de la compétence des officiers CIMIC qui sont, par définition, des personnels militaires.

¹³ Voir paragraphe 53.

techniques éprouvées de gestion des relations des OMP avec les acteurs humanitaires. L'acquisition de compétences dans ces domaines devrait faire partie de tout programme de formation à destination des futurs dirigeants de mission.

Les partenaires occidentaux

27. Les partenaires occidentaux ont joué un rôle de soutien essentiel à la MUAS sur les plans technique et financier. Cette réalité a été amplement reconnue pendant le séminaire, l'un des participants osant la boutade : "à certains moments, les donateurs semblaient plus soucieux de s'impliquer au Darfour que les dirigeants africains" Cet engagement poussé des partenaires a eu un inconvénient majeur qui a été d'enraciner une dépendance durable, laquelle fait un peu plus s'éloigner la perspective d'une "titularité africaine" des opérations sur le continent. En effet, tous les partenaires ont des agendas politiques et opèrent sous des contraintes financières et de politique intérieure qui influencent nécessairement leur soutien aux missions. Plusieurs représentants africains les plus écoutés au séminaire ont clairement exprimé l'opinion que la situation n'était pas tenable à long terme, arguant qu' "on ne conduit pas une guerre avec l'argent d'autrui".

28. Elucidons succinctement les conséquences négatives de cette lourde dépendance vis-à-vis des partenaires, alliée aux faiblesses propres à l'UA :

- Des partenaires occupant de manière durable des postes clés dans la mission qui devraient incomber à des personnels africains, comme prévu par les plans de renforcement des QG (y compris dans des spécialités sensibles, comme le renseignement, la logistique, les acquisitions, la communication au niveau de la DITF ou encore le domaine de la mobilité aérienne, où un contractant civil étranger a pris la tête des opérations) ;
- A l'inverse, l'incapacité des partenaires à pourvoir les postes d'assistance promis (en octobre 2006, par exemple, seuls 60 % des postes de conseillers militaires et 50 % des postes de conseillers politiques européens étaient pourvus) ;
- Des décalages dans l'arrivée des soutiens financiers ou matériels par rapport aux promesses faites à l'UA, en raison d'obstacles de politique intérieure ou de lourdeurs bureaucratiques des pays et organisations donateurs, entraînant des retards dans les déblocages de fonds ou une livraison fragmentée des équipements ;

- Le décalage des formations par rapport aux besoins, soit du fait que les formateurs ne sont disponibles qu'à des dates prédéterminées et pour une durée limitée, alors que la situation sur le terrain obéit à une dynamique différente (par exemple, en raison des retards intervenus dans la livraison des véhicules blindés de transport de troupes canadiens, ceux-ci se sont retrouvés aux mains non des conducteurs qui avaient été formés à cette fin, mais de conducteurs sans formation), soit du fait d'une coordination insuffisante entre les partenaires (par exemple, dans l'idéal, la formation du personnel de QG fournie par l'OTAN dans l'été 2005 aurait dû intervenir avant l'exercice sur cartes) ;
- Des décisions prises pour répondre aux priorités politiques internes de tel ou tel donateur soucieux de publicité, plutôt que conformément à la logique interne de la mission. Par exemple, le déploiement d'un JLOC aurait dû intervenir après la création d'un JOC ou simultanément, mais certainement pas le précéder, comme ce fut le cas en pratique (leur création était recommandée en parallèle par les missions d'évaluation) ;
- Des types d'équipement fournis par les partenaires se révélant inadéquats au regard des conditions dans lesquelles opère l'UA et de ses moyens financiers, les lacunes de savoir-faire et le manque de discipline des personnels ne faisant qu'aggraver la situation (par exemple, le système INMARSAT ou les téléphones portables Thuraya, fournis gracieusement par les partenaires, faisaient sens en tant que solution d'urgence mais leur usage sans retenue a entraîné des surcoûts ; de même, la consommation de carburant des hélicoptères et des véhicules blindés ne correspondait ni à la capacité de gestion de la MUAS en la matière, ni à sa capacité en matière de transport) ;
- Des doublons ou des chevauchements dans l'assistance fournie et d'éventuelles contradictions dans les conseils prodigués, quoique les mécanismes de coordination mis en place au niveau stratégique (tels que le Groupe de liaison et le Groupe de soutien technique des partenaires) aient fait la preuve de leur efficacité et devraient être répertoriés parmi les enseignements positifs de la MUAS.

29. Ajoutons à cela que la présence de certains partenaires importants sur le terrain a parfois des conséquences politiques négatives car elle rend la mission vulnérable aux signaux politiques envoyés depuis les capitales ou les sièges des gouvernements et organisations partenaires. Par exemple, l'obstruction-

nisme des autorités soudanaises s'est intensifié à partir des mois de mars-avril 2006 suite à une série de déclarations venant de l'administration Bush, du QG de l'OTAN et du Secrétaire général de l'ONU lui-même plaidant pour une transition de la MUAS vers une mission onusienne et un soutien accru de l'OTAN. Certes, les pressions politiques sont un corollaire nécessaire de la plupart des OMP, mais leur utilisation doit refléter une bonne évaluation de leurs conséquences.

Les partenaires ont la responsabilité d'anticiper les conséquences de leurs discours politiques sur les missions de la FAA.

30. Il est impératif que l'UA travaille à réduire progressivement sa dépendance technique et financière vis-à-vis de ses partenaires, même si sa pleine autonomie opérationnelle reste un objectif lointain. Ceci implique que :

- a) L'Afrique augmente ses propres efforts financiers ;
- b) Un effort soit fait pour combler les lacunes des personnels africains dans certains domaines techniques (sous-traitance, communications, soutien médical, aviation, gestion du combustible, transport stratégique aérien, etc.) de manière à leur permettre de tirer pleinement parti de l'assistance reçue et de réduire leur dépendance technique vis-à-vis des partenaires extérieurs ;
- c) Une attention particulière soit accordée à former des experts africains à devenir des "usagers intelligents" du soutien des partenaires dans les secteurs de la sous-traitance, de la gestion et de la supervision des contrats avec les tiers.

31. Enfin, d'autres mesures pourraient être envisagées pour améliorer la qualité de l'assistance des partenaires et sa coordination :

- a) Une implication précoce des partenaires dans la planification du soutien aux futurs déploiements de la FAA, comme recommandé plus haut (paragraphe 7) afin de permettre aux partenaires d'identifier très tôt les limitations de l'UA et faciliter en même temps leur prise de conscience de la sensibilité politique de certains aspects de la coopération ;
- b) Une formation sur les différences culturelles à l'attention de ceux des partenaires choisis pour travailler avec l'UA qui n'ont pas d'expérience professionnelle en Afrique ;
- c) Une discipline et une volonté politique des

partenaires de faire un usage effectif des structures de coordination mises en place, telles que le Groupe de soutien technique des partenaires dans le cas de la MUAS ;

- d) Des accords clairs entre l'UA et ses partenaires portant sur les responsabilités de chacune des parties et leurs limites en matière d'assistance financière et d'apport d'expertise ;
- e) Un travail d'harmonisation des exigences de rapports financiers imposées à l'UA par les partenaires de manière à alléger la charge administrative de celle-ci – étant entendu que l'UA elle-même devra faire un effort supplémentaire de responsabilité et de transparence financière ;
- f) Des efforts supplémentaires pour harmoniser l'assistance des partenaires en matière de renforcement des capacités à long terme dans le cadre de la Clearing House du G8 (voir les recommandations relatives à la logistique, paragraphe 39) ;
- g) Une meilleure coordination entre les partenaires de manière à combler les vacances de postes d'assistance technique lorsque l'un des partenaires ne parvient pas à tenir ses engagements vis-à-vis de l'UA ;
- h) Une attention particulière devrait être portée à la coordination entre les efforts d'assistance de l'Union européenne et ceux des Nations Unies, la première étant le principal pourvoyeur individuel d'assistance financière et la seconde le premier vecteur de normes techniques des opérations de l'UA. L'organisation de missions d'évaluation conjointes sur le modèle de ce qui a été fait en mars et en décembre 2005 devrait être reconduite car elle permet de minimiser les risques d'incohérence entre l'affectation des ressources et le conseil technique.

L'ONU

32. Les Nations Unies sont un partenaire à part. Dans une certaine mesure, elles fournissent à la MUAS des "services" similaires à ceux qu'apportent d'autres partenaires, par exemple en matière de soutien logistique ou de conseil technique, et il convient dans ces domaines que sa contribution soit coordonnée avec celles d'autres parties impliquées. Mais l'ONU tient une place particulière car elle formule des normes, met en place des modèles et est perçue comme une « stratégie de sortie » possible des missions FAA – comme le souligne à maintes reprises le Cadre d'orientation pour la création de celle-ci. En fait, le soutien qu'apportera l'ONU aux opérations de l'UA est étroitement lié à l'ambition de cette dernière en matière d'OMP et à la répartition des tâches qui sera agréée entre les deux organisations. On y reviendra plus bas. A ce stade, bornons-nous à identifier les

composantes de l'ONU qui agissent en interaction avec l'UA dans le cadre des OMP (on laissera de côté l'ONU en tant qu'acteur politique, thème important qui n'a pas été abordé lors du séminaire).

33. En tête de liste figure le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) puisque, dans une large mesure, ce sont les opérations de paix de l'ONU – plutôt que celles de l'OTAN ou de l'UE – qui servent de référence à l'UA. Le DOMP est donc régulièrement sollicité pour des conseils en matière de normes, de logistique, d'équipement, de structures, etc. des missions. Cette intervention est utile puisqu'elle permet de faciliter une éventuelle transition vers une mission de l'ONU, mais elle comporte aussi certains risques. Le premier est que l'UA puisse être tentée d'appliquer des normes onusiennes très exigeantes sans en avoir les moyens, en raison d'un manque de ressources et de savoir-faire. Le second est que les attentes de l'UA se placent à un niveau démesuré par rapport à la capacité d'assistance du DOMP – risque que la création récente d'une équipe d'assistance idoine devrait permettre de pallier¹⁴. Enfin, un dernier risque est que l'UA soit incitée à penser en termes de modèles de missions extrêmement complexes, qu'elle ne serait pas en mesure de mettre en œuvre. La question mérite une attention particulière alors que l'ONU et l'UA poussent leur coopération en matière d'OMP.

34. Comme évoqué plus haut, l'ONU intervient également sous la forme de ses principales agences de développement et d'assistance humanitaire (OCHA, HCR, PNUD, OMS, PAM, etc.)¹⁵. Vis-à-vis de ces agences, la priorité doit être la sensibilisation des personnels du maintien de la paix à leurs fonctions respectives, ainsi que la mise en place de modalités de liaison, afin de faciliter la compréhension mutuelle. L'UA devrait s'abstenir de chercher à reproduire le travail de ces organisations et, en revanche (comme on l'explique au paragraphe 53), réfléchir aux capacités d'interface dont elle a besoin, y compris au niveau stratégique, et s'assurer qu'elles sont effectivement prises en compte dans la planification des opérations.

35. Troisièmement, l'ONU intervient par l'intermédiaire du Département de la sûreté et de la sécurité (DSS). En principe, il n'y a aucune raison pour que le

DSS s'implique dans des missions de l'UA, à moins qu'elle ne demande son assistance. A cet égard, le Darfour semble donc être davantage l'exception que la règle, compte tenu de la présence de la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) dans le sud du pays. L'expérience des rapports de la MUAS avec le DSS laisse toutefois à désirer, puisqu'il semble avoir pris des décisions de sécurité qui ont porté atteinte aux capacités d'action de la mission sans en avoir informé ses dirigeants (en ordonnant par exemple la fermeture de certaines routes). Si l'UA décidait d'avoir recours aux services du DSS à l'avenir, de meilleures dispositions de liaison et de coordination s'imposeraient.

36. Quatrièmement, l'ONU est un acteur en matière de droits de l'homme. Cette dimension est importante dans une situation comme celle du Darfour où la crainte de violations massives des droits de l'homme a été l'une des principales motivations d'intervention. Toutefois, il semble que le travail des experts onusiens diligentés par la MINUS dans ce domaine, ainsi que les initiatives des organes onusiens des droits de l'homme basés à Genève, aient été mal coordonnés avec la MUAS. Dans certains cas, les agents droits de l'homme et droit humanitaire de la mission ou des membres de la CFC se sont retrouvés à enquêter sur les mêmes violations que le personnel de l'ONU. Ceci ne doit pas surprendre puisque, comme évoqué précédemment, les agents droits de l'homme et droit humanitaire de la MUAS avaient un mandat imprécis et ni eux, ni la CFC, ne disposaient d'une expertise spécifique en matière d'enquête sur les violations des droits de l'homme, domaine qui requiert pourtant un haut degré de spécialisation. Une approche prudente de ces questions voudrait que :

a) **L'UA développe principalement des capacités d'interaction avec les principaux organes de l'ONU et ONG spécialisés dans le champ des droits de l'homme, sans s'investir elle-même massivement dans ce domaine dans le cadre de ses OMP ;**

b) **Toute initiative de l'UA en matière de droits de l'homme en contexte OMP (éducation, enquête sur des violations, etc.) devrait être coordonnée avec les organes droits de l'homme de l'ONU. Ceci exige à la fois des discussions sur les principes généraux du partage des tâches et de la**

¹⁴ Citons comme éléments de contexte à cette assistance le rapport de 2004 du Secrétaire général intitulé Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix, le programme Opération Paix 2010 du DOMP et l'engagement pris, lors du Sommet mondial de 2005, de développer un plan sur dix ans de renforcement des capacités africaines.

¹⁵ HCR = Haut Commissariat (des Nations Unies) pour les réfugiés ; PAM = Programme alimentaire mondial.

coordination, et des dispositions spécifiques régissant chaque mission.

37. Cinquièmement, l'ONU intervient sous la forme de l'"Equipe pays", c'est-à-dire l'ensemble de ses agences présentes sur le terrain indépendamment de toute OMP, qui disposent généralement d'une mine d'informations sur le pays concerné. L'équipe pays pourrait être particulièrement utile à l'UA en phase de planification des missions si les informations en question étaient mises à profit par les évaluations préalables indispensables.

La DOSP devrait chercher à s'appuyer sur l'Equipe pays de l'ONU dans le cadre des missions d'évaluation préalables à la planification des opérations.

La logistique

38. La logistique est l'épine dorsale des OMP. Elle a néanmoins été l'une des principales faiblesses de la MUAS. Rappelons les principaux problèmes rencontrés :

- A partir de la MUAS II (octobre 2004), des carences durables dans certains domaines logistiques essentiels (logement, rations alimentaires, assistance médicale, équipements de communication et de mobilité et services d'entretien) en raison de l'absence de plan logistique préalable au déploiement puis de l'insuffisance des mesures prises pour combler les lacunes ;
- L'absence de plan de soutien logistique de la composante police et de règles définissant le partage des moyens logistiques de la mission entre elle et les militaires. La police est en conséquence restée otage de décisions prises au coup par coup par le Commandant de la Force de partager ou non les ressources selon les besoins propres des militaires et la disponibilité des équipements. Le concept de JLOC est apparu trop tardivement pour apporter une solution à ce problème, et sa mise en œuvre a connu des retards ;
- Le manque de vecteurs de mobilité essentiels, comme les hélicoptères, mais aussi une utilisation inefficace, confinant parfois au gaspillage, de ces précieux équipements ;
- Des problèmes de communication au sein de la mission en raison d'un approvisionnement irrégulier en carburant, laissant parfois certains Groupes et Secteurs incommunicado pendant des heures, voire des jours entiers ;
- L'incapacité de certains pays contributeurs de troupes à fournir à leurs soldats les équipements de base au début de la mission. La situation a été aggravée par le manque de clarté sur les taux de remboursement au titre du matériel appartenant au contingent, lequel a entraîné une réticence des contributeurs à y consacrer des équipements de valeur, ne sachant pas s'ils allaient un jour rentrer dans leurs frais ;
- Un manque de capacité et d'expérience du personnel de l'UA dans des domaines essentiels de la gestion logistique, comme le recours contractuel à la sous-traitance et la surveillance de la qualité des prestations, l'approvisionnement en carburant et son stockage, l'entretien des matériels, etc. ;
- L'inexistence de précontrats de prestations de services, qui a entraîné d'importants retards dans la recherche de fournisseurs et la négociation des services eux-mêmes ;
- Des retards de livraison de certains équipements logistiques essentiels dus, en partie, à des lenteurs administratives dans les pays d'origine et, en partie, à l'obstructionnisme des autorités soudanaises (notamment, saisie d'équipements de communication en provenance des Pays-Bas, tergiversations dans l'autorisation d'importation de véhicules blindés offerts par le Canada) ;
- Des retards dans la rotation des troupes, les pays contributeurs dépendant de la disponibilité du transport stratégique fourni par les nations occidentales (quoique, dans l'ensemble, la coordination du transport stratégique ait bien fonctionné, malgré la rivalité initiale entre l'UE et l'OTAN) ;
- Des problèmes de sécurité des personnels sur le terrain résultant de leur manque de consultation préalable par la DITF (qui négociait la signature des contrats de prestation de services logistiques) ;
- Des décalages entre les besoins et certains des services fournis par des prestataires privés directement rémunérés par les donateurs, sur lesquels l'UA n'avait aucune prise.

Conséquences inévitables de tous ces problèmes, les militaires et la police n'ont pu correctement remplir leur mandat, la Force de protection s'est retrouvée dans certains cas incapable de protéger, la police d'assumer ses fonctions de sécurité, d'enquête ou de conseil, et ni l'une ni l'autre n'a eu les moyens de réagir avec suffisamment de rapidité en cas de crise. De nombreux vétérans de la MUAS ont témoigné de ce sentiment d'impuissance au cours du séminaire.

39. Il faut saluer le fait que le plan de mise en place de la FAA prévoit la poursuite des travaux sur la composante logistique, en recommandant notamment une étude sur le concept d'entrepôts logistiques et une autre sur les besoins logistiques de police. Toutefois, ceci n'épuise pas le thème des besoins logistiques de l'UA et des CER dans les OMP. Pour satisfaire ces besoins, il faudra que les Etats membres de l'UA, le Secrétariat de la Commission et les partenaires poursuivent des efforts parallèles et, autant que possible, coordonnés, en tenant compte des paramètres suivants :

a) Si les Etats membres de l'UA entendent atteindre un certain degré d'autonomie en OMP, comme le suggèrent le Cadre d'orientation pour la création de la FAA et la Feuille de route, ils devront consentir un effort financier qui permette de fournir une logistique de base et la capacité d'entretien correspondante à leurs contingents militaires et de police. Aucune "titularité africaine" ne sera possible sans un degré d'auto-suffisance logistique ;

b) Il est essentiel que les travaux à venir sur les éléments logistiques de la FAA (étude sur les entrepôts, étude sur les besoins logistiques de la police, mise en œuvre des conclusions de l'atelier technique, etc.) soient guidés par une philosophie de soutien logistique intégré. Les responsables en matière de besoins logistiques de la police et des composantes civiles des missions de l'UA doivent donc être impliqués dans ces travaux, qui ne peuvent être laissés aux seuls experts militaires, même si ceux-ci sont plus expérimentés¹⁶ ;

c) La mise en place d'un Centre logistique conjoint (JLOC) devrait être envisagée dans la planification de toute mission de l'UA à l'avenir et ce Centre devrait être mis en place dès le début de la mission ;

d) Des précontrats pour la prestation des services essentiels devraient être mis en place par le Secrétariat de la Commission de l'UA (et sa DOSP), afin de réduire au maximum les retards dans la fourniture de ces services en temps réel¹⁷ ;

e) Il est important de ne pas négliger l'importance des conditions de vie matérielles des troupes, qui jouent un rôle crucial dans l'entretien du moral des soldats et la prévention des conduites délictueuses (par exemple, l'exploitation et les abus sexuels), lesquelles entachent la réputation des missions et exigent d'énormes efforts de gestion et de réparation des dégâts de la part des responsables de missions ;

f) De futurs travaux de retour d'expérience (retex) de la MUAS devraient permettre d'examiner l'appui logistique des partenaires dans quatre domaines :

i) **Son niveau** : Quel a été l'ampleur du soutien fourni pour chacune des composantes logistiques essentielles ? Y a-t-il des domaines dans lesquels ce soutien pourrait être remplacé relativement rapidement par des capacités propres à l'UA ? Quelles mesures seraient par conséquent nécessaires de la part de l'UA et de ses partenaires ? Peut-on, au contraire, identifier des domaines dans lesquels le soutien des partenaires devrait être accru car ils concernent des aspects essentiels au succès de la mission, alors que l'expérience de la MUAS a montré que l'UA ne sera pas en mesure dans un futur proche d'y être autosuffisante ?

ii) **Sa prévisibilité** : Comment améliorer la fiabilité de l'assistance logistique ? Excepté la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique de l'UE, dont l'appui semble assuré au moins jusqu'en 2010 (malgré un manque de fonds en 2007), le sujet est difficile car l'assistance dépend très largement de débats de politique interne dans les pays donateurs (négociations entre gouvernement et parlement, ou entre ministères) et de promesses faites par des gouvernements élus, dont la valeur n'a cours au mieux que jusqu'aux élections suivantes. Un engagement durable ne peut résulter que du travail patient de groupes de pression convaincus de l'intérêt qu'il y a à soutenir les efforts africains. C'est une réalité que les partenaires africains doivent garder à l'esprit dans leurs contacts avec de multiples interlocuteurs européens et nord-américains ;

iii) **Sa coordination** : certaines structures, telles que le Groupe de soutien technique des partenaires, sont adaptées essentiellement à l'assistance opérationnelle et il est important que les partenaires en fassent un usage efficace. Sur le long terme, l'instance la plus adaptée est le groupe spécialisé du G8 'élargi' ('G8++' Clearing House) – qui comprend aussi des acteurs comme l'ONU et la Commission européenne. A la fois en matière de soutien opérationnel direct et de renforcement des capacités à long terme, il faudra veiller avec attention à la compatibilité des équipements fournis par les partenaires ;

iv) **Sa nature** : Quelle est la meilleure approche en termes d'assistance logistique : fourniture directe d'une capacité physique ? Recours à des prestataires extérieurs (comme PAE, Skylink ou Crown Agents) ? Financements non affectés que l'UA pourrait utiliser pour acquérir des biens et des services ? Il est probable qu'une combinaison

¹⁶ Le modèle de soutien intégré aux missions de l'ONU mis en place par le DOMP pourrait être une source d'inspiration utile en la matière.

¹⁷ L'assistance de l'ONU et d'autres partenaires qui ont une grande expérience dans la conclusion de tels contrats pourrait être recherchée.

de toutes ces options sera la meilleure solution, selon la nature des biens et des services concernés, la capacité de gestion financière du Secrétariat de la Commission de l'UA et le degré de spécificité des comptes-rendus exigés par les donateurs. Ce qui importe, c'est que l'UA et les CER apprennent à utiliser ces différents outils et à les agencer en fonction des objectifs et des scénarios dans chaque cas de figure.

La communication et les systèmes d'information

40. Une communication efficace et des systèmes d'information performants sont essentiels à la capacité de la mission. Or, ceux de la MUAS ont manqué de fiabilité et de réactivité : les secteurs de la mission sont restés largement isolés les uns des autres, rendant difficile la gestion de la situation dans les zones frontalières ; certains secteurs de police n'avaient pas de lien permanent à la salle des opérations ; l'agrégation des informations fournies par la police et par les observateurs militaires ne s'est faite que partiellement ; les procédures de transmission des informations n'étaient pas toujours précises ; enfin, ni la capacité matérielle des systèmes, ni le savoir-faire nécessaire n'étaient disponibles pour permettre une collecte et une analyse des informations sous une forme susceptible de fournir du renseignement et de le transmettre en temps voulu aux décideurs. Les problèmes liés aux systèmes de communication et d'information ont été aggravés par des retards dans la fourniture des équipements promis, retards imputables à la fois aux débats de politique interne du principal pourvoyeur d'assistance dans ce domaine, les Pays-Bas, et à l'obstructionnisme des autorités soudanaises.

41. Les travaux de conception de la FAA ont, à juste titre, mis le doigt sur l'importance de la communication et des systèmes d'information. Il a été proposé que leur Phase II comprenne une étude à ce propos, laquelle couvrirait à la fois le détail des composantes et des procédures et les besoins financiers pour assumer l'équipement, le personnel et l'entretien nécessaires. Dans ce cadre, il importe qu'aucun aspect, y compris dans le domaine du renseignement, ne soit négligé et donc que :

a) Une étude soit menée pour examiner comment le Système continental d'alerte rapide (CEWS) et

ses équivalents au niveau des CER (MARAC pour la CEEAC, CEWARN pour l'IGAD, ECOWARN pour la CEDEAO, REWS pour la SADC)¹⁸ pourraient être pris en compte dans le domaine du renseignement par les travaux sur la composante communication et systèmes d'information de la FAA ;

b) Une étude soit envisagée sur l'intérêt qu'il y aurait à mettre en place une cellule de renseignement au niveau stratégique, fonctionnant sous l'égide du Comité des services de renseignement et de sécurité de l'Afrique (CISSA), pour appuyer la planification et la conduite des opérations de la FAA. A cet égard, il serait utile de tirer les enseignements potentiels de la cellule canadienne de renseignement mise temporairement en place au sein de la DITF ;

c) Il faudra travailler à approfondir la définition des besoins en matière de renseignement et les processus de production et de gestion du renseignement au niveau opérationnel des missions. Le concept de Cellule d'analyse conjointe des OMP onusiennes (JMAC) devrait s'avérer porteur d'enseignements fructueux pour le développement des missions multidimensionnelles de la FAA.

Le personnel des missions et sa formation

42. Un certain nombre des questions liées au personnel des missions, que ce soit sur le terrain ou au niveau stratégique, ont déjà été évoquées ou peuvent être directement déduites de ce qui précède. On ne fera donc ici que les rappeler. Elles concernent la nécessité de :

a) Accorder au DOSP la totalité des personnels dont elle a besoin pour planifier et guider les missions de la FAA ;

b) Identifier et déployer rapidement le personnel dans des domaines d'expertise essentiels aux missions de spécialisation (communication, gestion de la logistique, renseignement, etc.), afin d'éviter que les postes ne soient occupés de manière durable par des partenaires, dont les priorités ne sont pas forcément les mêmes que celles de l'UA ;

c) Mener des formations génériques à destination des personnes identifiées pour tenir les postes de commandement et d'encadrement supérieur des missions, afin de se constituer un pool d'expertise déployable ;

¹⁸ MARAC = Mécanisme d'alerte rapide en Afrique centrale ; CEWARN = Conflict Early Warning and Response Mechanism ; ECOWARN = ECOWAS Warning and Response Network ; REWS = Regional Early Warning System. Le développement de ces systèmes est en cours, soutenu par un financement important des donateurs (UE pour le CEWS et le MARAC, Etats-Unis pour l'ECOWARN, etc.)

d) Choisir tôt le personnel de direction des missions afin qu'il puisse participer à la planification et que les individus concernés puissent suivre une formation commune avant leur déploiement ;

e) Accorder à la composante police civile des OMP toute l'attention qu'elle requiert, à la fois sur le plan qualitatif et quantitatif (spécialisation des agents, préparation d'unités constituées, etc.) ;

f) Développer la fonction CIMIC de la FAA et l'expertise qu'elle requiert ;

g) Définir des termes de référence clairs des missions des agents humanitaires et les agents droits de l'homme en distinguant plus nettement leurs rôles respectifs et en le différenciant de celui des personnels CIMIC, ainsi que constituer un pool d'expertise dans ces domaines comme le recommandent les conclusions de l'atelier technique sur la dimension civile de la FAA.¹⁹

43. Un certain nombre d'autres questions liées au personnel des missions resteront néanmoins à gérer par l'UA et ses Etats membres s'ils souhaitent assurer le succès des opérations futures. Revenons sur cinq d'entre elles.

Définition des postes, hiérarchie et liens de subordination

44. Le manque de descriptions de postes et de définition des liens de subordination hiérarchiques a créé de sérieux problèmes de gestion du personnel au sein de la MUAS. Les problèmes de hiérarchie se sont particulièrement posés dans la police car, en l'absence d'indications arrêtées, les autorités nationales ont eu tendance à désigner des officiers plus gradés que nécessaire (afin de gagner en influence, ou simplement parce que les officiers de rang supérieur ont plus de poids sur leur hiérarchie pour obtenir des postes à l'étranger). Cette pratique a souvent détourné de leur tâches principales les officiers de commandement, obligés de consacrer beaucoup de leur temps et de leur énergie à faire le tour des individualités afin d'éviter les tensions avec ces personnels et leurs pays. De moindres problèmes de hiérarchie ont touché les militaires, mais il ne faut pas oublier qu'ils s'étaient posés dans le passé lors de missions de la CEDEAO, où des officiers de rang inférieur (originaires en général de petits pays avec une hiérarchie militaire peu différenciée) avaient sous leurs ordres des officiers plus gradés. Le respect de la hiérarchie au sein des missions ne doit toutefois pas être confondu avec les rapports de commandement et



Le Brig. Gen. (Rtd.) Francis Agyemfra, ancien Chef d'état-major, Forces armées ghanéennes.

de contrôle des opérations entre les niveaux stratégique, opérationnel et tactique, qui impliquent une obligation de la part des commandants de terrain d'accepter les instructions du QG stratégique même si elles s'expriment par la voix d'officiers moins gradés. La MUAS a connu des difficultés répétées sur ce front. D'autres problèmes sont apparus en raison de carences techniques, par exemple (comme on l'a déjà mentionné) lorsque des observateurs militaires ont été mobilisés pour travailler au QG avancé, alors qu'ils ne disposaient d'aucune formation idoine, ou encore le manque de spécialistes dans certains domaines peut-être dénués de prestige, mais fondamentaux à la conduite des opérations (communication, logistique, renseignement, administration, etc.). Cet ensemble de limitations ne peut être sans conséquences sur les capacités de l'UA à mener des OMP efficaces. Il appelle des corrections dans quatre domaines :

a) La DOSP doit établir des descriptions de postes précises et les profils des personnels correspondants pour tous les postes clés des missions ;

b) Les autorités militaires et policières des Etats membres doivent se conformer strictement aux critères énoncés lorsqu'elles désignent les personnels des missions et éviter de céder à la tentation de faire pression sur les commandants pour qu'ils les contournent ;²⁰

¹⁹ Projet de cadre de développement de la dimension civile de la FAA, septembre 2006, paragraphe 47.

²⁰ La simple existence d'orientations précises devrait grandement aider les dirigeants des missions à résister aux pressions.

c) La formation des personnels à tous les niveaux, mais plus particulièrement celui des commandants militaires de haut rang, doit comporter des exercices de validation de la chaîne de commandement des missions de la FAA ;

d) Les Etats membres de l'UA pourraient se proposer d'établir un tableau d'équivalence des rangs militaires couvrant l'ensemble du continent, afin de disposer d'une base incontestable à partir de laquelle organiser les hiérarchies militaires sur le terrain.

Le personnel de direction des missions

45. Outre les recommandations déjà formulées en matière de formation intégrée de l'équipe dirigeante, les éléments suivants devraient recevoir attention :

a) Les personnels de direction des missions devraient impérativement être sélectionnés et déployés avant la nomination et le déploiement des personnels subordonnés. Ils risquent sinon de rencontrer des difficultés à faire valoir leur autorité le jour où ils prendront leurs fonctions ;

b) Il convient d'éviter que le Chef de la mission / Représentant spécial du Président de la Commission soit de la même nationalité que le Commandant de la Force, les cumuls de nationalité devant également être découragés au niveau de leurs adjoints respectifs. Même s'il est inévitable que la direction des missions soit assurée plus largement par les grands pays (c'est aussi le cas à l'OTAN et à l'UE), le danger d'y importer des alliances ou des rivalités infranationales doit être évité ;

c) Les Etats membres devraient donner à ceux de leurs officiers de police et militaires qui se sont illustrés sur le terrain la chance de développer leurs compétences par le biais de formations idoines en vue de futures missions ;

d) En s'appuyant éventuellement sur l'aide des partenaires, l'UA devrait mettre en place une base de données répertoriant les personnels militaires, de police ou civils africains qui ont démontré des aptitudes particulières ou une capacité de direction dans le cadre de missions onusiennes ou africaines, de manière à pouvoir identifier rapidement le personnel nécessaire lors de futures opérations de la FAA.

La composante police

46. Comme on l'a déjà souligné, une attention particulière doit être portée à la composante police des OMP. Ceci concerne non seulement les effectifs et le type d'expertise des officiers, mais d'autres aspects tels que :

a) *La hiérarchie* : La DOSP devrait formuler des

orientations claires quant à la structure de la composante police, en précisant notamment si celle-ci doit ou non tenir compte du rang des personnels dans leurs hiérarchies nationales respectives. Cette question a été un important sujet de contentieux au sein de la MUAS, comme l'ont mis en évidence les débats du séminaire ;

b) *L'armement* : De même, la DOSP devrait énoncer des directives explicites sur le port d'armes par les personnels de police (certains des contingents nationaux de la MUAS étaient armés, d'autres non) ;

c) *La composition* : Des efforts importants doivent être faits par les Etats membres de l'UA pour recruter et former davantage de femmes dans les contingents de police. C'est un impératif si l'on veut que la police soit en mesure de remplir son mandat dans des sociétés traditionnellement marquées par de fortes distinctions entre le rôle de l'homme et de la femme.

Formations en pré-déploiement et en cours de mission / exercices de validation :

- *Les formations en pré-déploiement ou en cours de mission* offrent habituellement un meilleur retour sur investissement que les formations génériques car elles sont mieux à même de cibler des individus qui accomplissent ou accompliront les tâches auxquelles ils sont formés :
 - *Formations en cours de mission* : elle permet de profiter du haut niveau de réceptivité des acteurs qui peuvent directement faire le lien entre l'entraînement qu'ils reçoivent et les problèmes qu'ils rencontrent
 - *Formation en pré-déploiement* : elle permet de sensibiliser les agents qui se sont portés volontaires ou sont en cours de recrutement aux épreuves et à la complexité des conditions sur le terrain, garantissant que les personnes effectivement déployées aient la fibre morale nécessaire
- *Les exercices de validation* (par exemple l'exercice sur cartes d'août 2005) permettent de s'assurer que chaque composante est consciente de son rôle et que les processus d'interaction avec les autres composantes sont bien en place.

Les domaines d'expertise spécialisés

47. L'un des importants points faibles de la MUAS a été son manque de capacités en matière de gestion administrative et financière. Les lacunes dans ce domaine ont entraîné des retards dans les décaissements de fonds des donateurs, des attermolements en matière de remboursements des pays contributeurs de troupes et des ajournements dans la passation des

contrats, ajoutés à un manque général de capacité de l'UA à influencer sur les donateurs et les prestataires tiers dû au fait qu'elle ne disposait pas de l'expertise nécessaire pour avancer des contre-propositions. Administrer une OMP est une lourde tâche, pour laquelle les départements de l'Administration et de la Programmation de la Commission de l'UA ne sont pas équipés. Elle requiert des compétences particulières qui devraient plutôt être mises en place au sein de la DOSP.²¹

- a) Le renforcement de la DOSP devrait inclure la création d'une capacité financière et administrative solide, y compris dans la gestion des contrats de service et l'interface financière avec les partenaires ;
- b) Une telle capacité devrait être relayée sur le terrain par des personnels idoines au niveau du QG de la mission.

48. Les OMP incluent tout un ensemble de fonctions qui ne correspondent pas aux rôles traditionnels des militaires et de la police, comme la mise en application de cessez-le-feu, la négociation, le conseil d'homologues, la surveillance, le désarmement, etc. En outre, même des fonctions qui entrent dans le champ normal d'expertise des militaires deviennent plus complexes en OMP et certains domaines de spécialisation sont rares en Afrique. En sus des recommandations déjà formulées, ce constat suggère que :

- a) Les programmes nationaux de formation des polices et des armées africaines devraient inclure toutes les fonctions spécifiques aux OMP, telles que la mise en œuvre de cessez-le-feu, la négociation, le conseil professionnel, la surveillance, le désarmement, la réforme du secteur de la sécurité, etc. ; les centres régionaux d'excellence en matière de maintien de la paix devraient poursuivre leurs activités de formation dans ces domaines ;
- b) Les Etats membres de l'UA pourraient faire des choix de spécialisation dans tel ou tel créneau des OMP, dans un souci de rationaliser les capacités et les ressources ;
- c) Compte tenu du degré de qualification requis dans certaines fonctions, la DOSP pourrait introduire des tests d'aptitude, non seulement pour les personnels de police, mais aussi pour les militaires et les civils dans certains domaines pointus de spécialisation ;

d) L'UA et ses Etats membres devraient profiter de la masse critique de compétences africaines que la MUAS a permis de développer pour se constituer un pool de capacités, y compris dans le domaine de la planification et de la gestion stratégique. L'expérience accumulée par le personnel de la DITF devrait être conservée par le biais de son incorporation dans la DOSP une fois la MUAS terminée.

Le recrutement de civils et d'experts

49. Les procédures de recrutement des civils dans les OMP ne peuvent obéir au processus d'embauche régulier de l'UA, beaucoup trop lent à cet égard. Telle était l'une des conclusions des travaux de l'atelier technique sur la dimension civile de la FAA. Ces travaux recommandent, à juste titre, que la DOSP étudie la mise en place d'un système de déploiement rapide, non seulement pour les civils, mais aussi pour les fonctions militaires et policières centrales, en s'inspirant du modèle du DOMP. Ils préconisent aussi la mise en place d'un répertoire d'experts civils qui seraient en permanence prêts au déploiement.²²

Les recommandations de l'atelier technique sur la dimension civile de la FAA qui visent à faciliter un recrutement et un déploiement rapides de civils dans les missions de la Force, devraient être mises en œuvre. Dans ce contexte, la priorité devrait être donnée aux composantes centrales : capacités administratives, affaires politiques, information publique et liaison humanitaire.

Les aspects linguistiques

50. La question de la langue est importante sous deux facettes, l'une tenant à la communication au sein de la mission, l'autre à la communication avec les acteurs extérieurs locaux. La MUAS a rencontré des difficultés sur les deux fronts. A l'intérieur de la mission, des problèmes sont apparus en particulier au sein de la composante policière, les officiers francophones ayant eu des difficultés à trouver leur place dans un environnement majoritairement anglophone et ayant estimé que leurs aptitudes personnelles n'étaient pas suffisamment reconnues. Ces problèmes se sont amplement reflétés au cours du séminaire. Vis-à-vis de l'extérieur, les difficultés ont été liées au manque d'interprètes qualifiés en nombre suffisant

²¹ Ici encore, les quatre décennies d'expérience de l'ONU vaudraient certainement la peine d'être examinées, en accordant une attention particulière à la répartition des tâches entre le Département de la gestion et le DOMP.

²² Projet de développement de la dimension civile de la FAA, septembre 2006, paragraphes 85 à 94 en particulier.

pour permettre une bonne communication avec les acteurs locaux, bien qu'un budget y ait été consacré. Or, ce type de communication est essentiel si l'on veut s'assurer que le mandat de la mission est bien compris ; elle est particulièrement importante pour le travail de la police (à des fins d'enquête, mais aussi si elle doit assurer des fonctions de formation et de conseil de la police locale comme c'est le cas de la MUAS) ; elle est également fondamentale pour les agents humanitaires et les officiers CIMIC, dont le rôle est de faire la liaison avec les acteurs locaux et les ONG. Enfin, l'absence de capacités linguistiques prive la mission d'un outil clé de recueil des informations. Des mesures doivent être prises à différents niveaux pour combler ces lacunes dans les opérations africaines :

a) Toute OMP menée par l'UA doit avoir une langue officielle déclarée, dans laquelle les orientations et les ordres sont formulés, les instructions énoncées, l'information communiquée (qu'il s'agisse d'analyse d'incidents ou de contrôle du trafic aérien) et les rapports rédigés ;

b) Bien que la langue officielle des missions de l'UA puisse varier selon la région de déploiement, les pays africains francophones devront faire un effort de formation de leurs officiers haut gradés à la maîtrise de l'anglais s'ils souhaitent occuper des positions de commandement dans de futures missions. Cette exigence s'impose tout particulièrement pour les officiers de police recrutés individuellement et les officiers militaires haut gradés, un peu moins pour les membres du contingent et les policiers déployés en unités préconstituées (si le déploiement de ces dernières est envisagé) ;

c) Il est indispensable de prévoir des assistants linguistiques et des interprètes dans toute future OMP. A cette fin, il faudra prévoir non seulement un budget, mais aussi un processus d'identification et de recrutement des personnes compétentes.

Les missions multidimensionnelles de l'UA : quel niveau d'ambitions ?

51. Le Cadre d'orientation pour la création d'une FAA de 2003 définit le niveau des ambitions de l'UA en matière d'OMP et, dans une certaine mesure, comment les atteindre. Au regard de l'expérience de la MUAS, plusieurs éléments de ce document se distinguent. Premièrement, il convient de noter que les six scénarios envisagés reflètent, en gros, la réalité des situations que l'UA et les sous-régions sont susceptibles de rencontrer, à la différence que les forces locales de résistance à la paix du scénario 5 (OMP multidimensionnelles) peuvent se muer rapidement en adversaires beaucoup plus redoutables, exigeant une

réaction plus musclée, du type de celle envisagée au scénario 6 (intervention). Deuxièmement, il faut constater qu'avec la MUAS, l'UA a entrepris une mission correspondant à un scénario « 5+ », cas de figure pour lequel elle ne prévoyait d'être prête qu'en 2010. Aucun autre acteur de la communauté internationale, que ce soit national ou multilatéral, n'avait la volonté d'intervenir pour faire cesser l'effusion de sang au Darfour, et le simple fait que la mission ait eu lieu est tout à porter au crédit de l'UA. Toutefois, la MUAS a connu les nombreuses lacunes opérationnelles analysées ci-dessus et son efficacité est restée limitée. Son expérience suscite les considérations suivantes quant au Cadre d'orientation pour la création d'une FAA:

a) Dans une certaine mesure, le document sous-estime les besoins de l'UA en termes de capacités de planification et de conduite des missions au niveau stratégique, partant du principe que le déploiement d'un QG de niveau stratégique ne tarderait pas à bénéficier d'un renforcement rapide et d'une large assistance de l'ONU, ce qui n'est pas garanti ;

b) L'interaction entre l'élément politique et l'élément militaire au niveau stratégique, qui exige que fonctionnent efficacement les rapports entre divers départements et divisions de la Commission de l'UA, ainsi qu'entre la Commission et les Etats membres, y sont peu abordés ;

c) Le document évoque très peu les questions de commandement et de contrôle (C2) opérationnel, partant du postulat que ces fonctions seront assurées par les CER ; il élude également la distinction entre les fonctions de C2 aux niveaux stratégique et opérationnel. En outre, ces éléments restent insuffisamment précisés par la doctrine développée ultérieurement ;

d) Même si le document évoque les capacités civiles et policières des missions, il donne peu d'indications quant à la manière de les intégrer à la planification et à la conduite des opérations, témoignant largement de l'origine militaire du document ;

e) Le document se fonde sur une hypothèse de niveaux d'assistance onusienne extrêmement élevés en termes de personnel et de conseil technique, partant du principe que les missions FAA évolueront normalement vers des opérations de l'ONU. Bien que cette dernière ait fourni une assistance significative à la MUAS, une affectation de ressources importante et à long terme au soutien opérationnel des missions africaines ne peut être tenue pour acquise ;

f) Le document s'appuie également sur le postulat d'un rôle important des CER dans les opérations africaines. Même si ce postulat est réaliste, l'exemple de la MUAS montre que, pour des raisons politiques,

l'UA souhaitera également continuer à assumer directement des missions de grande ampleur. En outre, les CER progressent à des rythmes très différents dans la mise en place d'outils de déploiement de la FAA, incitant à penser que l'on verra des disparités régionales importantes dans la mise en œuvre des hypothèses énoncées ;

g) Le document ne donne aucune indication sur la manière dont les missions de la FAA doivent gérer leurs relations avec d'autres acteurs, en particulier les populations locales et les agences humanitaires, bien qu'il soit prévisible que ces dernières soient présentes en nombre en conjonction avec tous les scénarios de déploiement.

52. La Phase I des travaux de mise en place de la FAA (2005-2006) a permis d'avancer sur un certain nombre de ces dossiers. Toutefois, pour que les progrès se poursuivent au cours de la Phase II (2007-2008), l'UA et ses Etats membres devront persister dans leurs efforts dans cinq domaines au moins :

Ambitions au niveau stratégique et synergies UA-ONU

53. Comme on l'a souligné précédemment, l'ONU est une organisation multidimensionnelle aux multiples facettes. Toutefois, au regard du Cadre d'orientation pour la création d'une FAA et de l'expérience de la MUAS, deux facteurs de niveau stratégique semblent particulièrement pertinents. Premièrement, compte tenu du décalage en matière de ressources et d'expérience, il serait déraisonnable que l'UA et les CER cherchent à reproduire des fonctions mieux assurées par d'autres organisations disposant de capacités plus importantes et de modes d'action consolidés. Ceci vaut pour toute une série de fonctions contiguës ou dérivées des OMP, comme l'assistance humanitaire, la réforme du secteur de la sécurité, la démobilisation, le désarmement et la réintégration, la réforme globale de l'Etat de droit ainsi que toute la gamme d'activités liées à la reconstruction économique post-conflit qui sont menées par la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Dans ces domaines, ce dont l'UA a besoin est une capacité d'orientation et de liaison, mais non d'une capacité de mise en œuvre. Ce constat fondamental s'applique à la fois au projet de FAA et au Cadre de politique générale pour la reconstruction et le développement post-conflit (PCRD), document qui définit dans les grandes lignes le niveau d'ambition de l'UA dans les pays en situation d'après-crise.

Une réflexion supplémentaire est nécessaire dans le cadre du développement de la FAA et de la mise en œuvre du PCRD – qui, à cette fin, doivent être considérés en parallèle – afin de définir précisément le niveau d'ambition de l'UA dans des OMP complexes, compte tenu des compétences fonctionnelles existantes des Nations Unies, de leurs agences et des organisations connexes (Banque mondiale, Fonds monétaire international). Dans de nombreux domaines d'activité des OMP ou de la gestion post-conflit, l'UA devrait chercher à acquérir une capacité en matière d'orientation, de liaison et d'interaction, mais pas de mise en œuvre. Le Plan d'action sur 10 ans pour le renforcement des capacités africaines, initié par le Sommet mondial de 2005, pourrait servir de cadre de travail à l'effort concerté requis.

54. Le deuxième élément est lié au postulat d'une vaste assistance onusienne aux opérations de l'UA. En 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau sur la réforme de l'ONU avait proposé que celle-ci puisse fournir une assistance financière aux OMP menées par des organisations régionales et mette à leur disposition sa réserve de déploiement stratégique²³. Toutefois, il faut se souvenir que cette proposition s'était vue opposer un veto de la part des principaux contributeurs financiers au budget du maintien de la paix de l'Organisation, avant même d'être formellement discutée. Les difficultés politiques rencontrées dans la transition entre une mission de l'UA et de l'ONU au Darfour ont obligé cette dernière à envisager des solutions innovantes, sous la forme des divers montages MUAS plus, permettant à l'ONU de fournir une assistance substantielle à la mission alors que la conduite de celle-ci resterait africaine. Cette formule a pu voir le jour grâce à la présence de la MINUS et l'autorisation de pré-engagement de dépenses dont dispose le Secrétaire général (et dont l'usage a été facilité au niveau politique par l'existence de la résolution 1706 du Conseil de sécurité qui définit le mandat d'une mission onusienne au Darfour). En parallèle, la formation de l'équipe d'assistance du DOMP permet au Secrétariat de l'ONU de fournir une assistance à l'UA dans le renforcement de ses capacités à long terme. Ces évolutions d'actualité récente ne signifient pas toutefois que les hypothèses

²³ Un monde plus sûr: notre affaire à tous, décembre 2004, paragraphe 86.

du Cadre d'orientation pour la création d'une FAA à propos de l'assistance de l'ONU reposent sur une base ferme et durable.

La viabilité à long terme des postulats du Cadre d'orientation pour la création d'une FAA relatifs à l'assistance de l'ONU doit être vérifiée. Si ces postulats devaient être contredits, deux voies possibles s'offriraient aux gouvernements africains : a) prévoir un accroissement de la contribution africaine et une réduction de la contribution onusienne aux déploiements de la FAA ; b) engager des négociations avec le Secrétariat de l'ONU et les principaux contributeurs au budget du maintien de la paix afin d'obtenir une modification des règles financières qui permettrait une assistance onusienne majeure directe aux opérations africaines (qu'elles soient conduites par l'UA ou les CER).

Ambitions et normes au niveau opérationnel

55. La hauteur des ambitions doit aussi être définie aux niveaux opérationnel et technique. La pratique et les efforts actuels de l'ONU en matière de planification et de gestion de missions intégrées peut être une source d'inspiration utile pour l'UA, par exemple en ce qui concerne la méthodologie de planification, la documentation à élaborer, la coordination entre l'élément policier et militaire, les évaluations conjointes, les exercices de validation, etc. Toutefois, les procédures de l'ONU sont probablement trop complexes (notamment parce qu'elles visent à coordonner un grand nombre d'acteurs) pour être reprises telles quelles par l'UA. De même, il existe un danger que l'UA, guidée par des responsables enthousiastes et des partenaires zélés habitués à des critères de performance et de préparation exigeants, se lance dans l'adoption de processus excessivement complexes et l'acquisition d'équipements trop sensibles, trop compliqués ou trop onéreux à entretenir.

a) L'UA et ses partenaires, y compris l'ONU et les organisations et gouvernements occidentaux, ont une responsabilité partagée de garantir que le développement de la FAA soit guidé par un souci de viabilité ;

b) En matière d'intégration fonctionnelle, le niveau d'ambition immédiat de l'UA devrait être celui de "missions à multidimensionnalité minima", comprenant une composante militaire et

une composante de police, les autres éléments civils étant limités aux fonctions essentielles, à savoir l'administration, les affaires politiques, l'information publique et la liaison avec les acteurs humanitaires.

Mobiliser la Commission de l'UA dans sa totalité

56. A ce stade, le développement de la FAA reste essentiellement un programme de la DOSP et, dans une certaine mesure, de la Division de la défense et de la sécurité, avec une participation très limitée d'autres structures de la Commission. L'accroissement potentiel des effectifs de la DOSP crée, il faut le regretter, des tensions au sein de l'institution. Cette difficulté doit être traitée à la fois au niveau politique par les Etats membres et au niveau administratif par la Commission. D'une part, les Etats membres doivent admettre que, sans un personnel suffisant et efficace au sein de la Division, il ne pourra pas y avoir de FAA robuste. D'autre part, les interventions de la Force seront d'autant plus efficaces et auront un effet de stabilisation d'autant plus durable que les efforts de cette Division seront coordonnés et soutenus, premièrement, par les autres divisions du Département de la Paix et de la Sécurité, mais aussi par celles d'autres départements de la Commission de l'UA (Affaires politiques ; Affaires sociales ; Programmation, Budget, Finances et Comptabilité ; Administration et Développement des Ressources humaines ; Affaires économiques).

a) Les Etats membres doivent pousser la Commission de l'UA à surmonter ses réticences à recruter le personnel nécessaire à la DOSP : sans une DOSP solide, il n'y aura pas de FAA efficace ;

b) Les dirigeants de la Commission devraient travailler avec les Chefs des départements compétents pour mettre en place un dialogue continu entre, d'une part, la DOSP et la Division de la gestion des crises et, d'autre part, les autres composantes du Secrétariat, dialogue qui permettra de définir leurs rôles respectifs dans les opérations. Ceci concerne en particulier le Département politique (action de conseil sur les conséquences à long terme des opérations sur la stabilité politique, agencement chronologique des interventions militaires, policières et de reconstruction institutionnelle) ; ceux des Affaires sociales et des Affaires économiques (en matière de reconstruction) ; ceux de la Programmation, du Budget, des Finances et de la Comptabilité, ainsi que celui de l'Administration et du Développement des Ressources humaines (pour ce qui est du soutien).

Accroître les synergies entre l'UA et les CER

57. Les CER ont activement participé aux ateliers de développement de la FAA. Toutefois, ces ateliers ayant été essentiellement de nature technique et menés dans une large mesure par des experts militaires, il apparaît que les acteurs civils des CER et leurs dirigeants politiques ont été peu informés de l'avancement des travaux. Lors du séminaire, les représentants de certaines CER ont même supputé qu'à de nombreux égards, les partenaires internationaux semblaient mieux informés que la plupart des autorités militaires, policières et diplomatiques africaines. De manière générale, il semble que la question des relations entre l'UA et les CER ait été traitée soit au niveau générique²⁴, soit, pour ce qui concerne spécifiquement la FAA, dans ses aspects juridiques (atelier sur les aspects juridiques), plutôt qu'à un niveau conceptuel couvrant les dimensions politiques et opérationnelles des missions. Pourtant, des questions importantes se cachent derrière le principe de coopération entre l'UA et les CER en matière d'OMP : dans quelles conditions une CER pourra-t-elle consentir à transférer à l'UA son commandement et son contrôle sur une brigade régionale ? Quelles modalités de liaison, de consultation et de coordination devraient être mises en place entre le CPS de l'UA et ses homologues de la CEDEAO, de la SADC ou de la CEEAC par exemple, avant, durant et après la mission²⁵? Quelles seraient les implications politiques, opérationnelles et financières du recours à une CER comme QG de planification et de gestion opérationnelle d'une mission mandatée par l'UA ? En outre, bien qu'elle n'apparaisse pas comme idéale, l'éventualité d'avoir à envisager différents types de dispositions selon les CER ne devrait pas être écartée, l'impératif primordial étant que la formule retenue corresponde à la réalité des capacités et de la cohésion de la CER concernée dans chaque cas.

- a) Toutes les CER devraient ouvrir un bureau de liaison à Addis-Abeba de manière à pouvoir mener des consultations régulières avec la DOSP ; chacun de ces bureaux devrait disposer d'un personnel spécialisé dans tous les domaines de coopération envisagés en matière d'OMP par la

CER concernée ;

- b) Des discussions politiques et militaires entre l'UA et les CER sont nécessaires pour clarifier la répartition des rôles et des responsabilités dans la planification et la conduite des missions de la FAA ; la distribution de ces rôles et responsabilités pourra varier d'une CER à l'autre.

Impliquer les Etats membres au plus haut niveau

58. La FAA est une composante essentielle de l'architecture africaine de paix et de sécurité et doit être considérée comme une partie d'un tout qui comporte également un Conseil de Paix et de Sécurité, un Groupe des Sages, un Système continental d'alerte rapide et un Fonds pour la paix, dont les efforts doivent se conjuguer pour assurer la paix et la sécurité de l'ensemble africain. Au fond, la constitution d'une FAA est une initiative éminemment politique. Pourtant, comme on l'a souligné, il apparaît que son développement a été conduit jusqu'ici par des militaires et n'a impliqué que de façon marginale les autorités politiques nationales. Or, des décisions fondamentales doivent être prises dans les prochaines années sur le financement de la Force, ses rapports avec les acteurs extérieurs (y compris l'ONU), les relations de l'UA avec les CER et la distribution des rôles au sein de la Commission de l'UA. Ceci ne se fera pas sans un engagement des capitales nationales au plus haut niveau.

- a) Travaillant la main dans la main avec les partenaires les plus motivés, les Etats membres déterminés à faire progresser le projet de FAA devraient convaincre l'UA de lancer une stratégie d'information visant à stimuler l'engagement des autorités politiques, diplomatiques, policières et militaires nationales de l'ensemble du continent ;

- b) Les capitales des Etats membres de l'UA devraient s'impliquer dans l'effort de développement de la FAA au plus haut niveau politique aussi souvent que nécessaire. Les obstacles politiques, institutionnels et financiers à la mise en place de la Force ne pourront être surmontés s'ils sont laissés à la seule bonne volonté des experts techniques et des militaires.

²⁴ Un projet de mémorandum définissant les relations entre l'UA et les CER en est à sa cinquième version, mais n'a toujours pas été adopté.

²⁵ CEEAC = Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale ; SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe.

Annexe I

Chronologie de la MUAS

8 avril 2004 : les parties soudanaises au conflit (Gouvernement du Soudan, Mouvement/Armée de libération du Soudan (SLM/A) et Mouvement pour l'Égalité et la Justice (JEM)) signent un Accord de cessez-le-feu humanitaire et un Protocole de mise en oeuvre de l'assistance humanitaire au Darfour, sous les auspices du Président du Tchad, Idriss Deby, et du Président de la Commission de l'Union Africaine (UA). Par ces accords, les parties s'engagent, entre autres, à :

- cesser les hostilités et proclamer un cessez-le-feu
- établir une Commission du cessez-le-feu (CFC) qui fait rapport à une Commission conjointe (CJ)
- faciliter l'acheminement de l'assistance humanitaire.

28 mai 2004 : les parties soudanaises signent un accord sur les modalités d'établissement de la CFC et le déploiement d'observateurs militaires dans la région du Darfour. Cet accord précise les modalités de déploiement de 60 observateurs militaires africains et d'une Force de protection de 300 hommes, ainsi que d'observateurs issus des différentes parties soudanaises.

Juin 2004 : la MUAS I devient opérationnelle avec l'établissement d'un quartier général (QG) embryonnaire à El Fashir, le déploiement de la CFC et du premier groupe d'observateurs militaires.

27 juin 2004 : le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'UA demande au Président de la Commission de lui soumettre un plan global sur les mesures à prendre pour renforcer l'efficacité de la MUAS.

20 octobre 2004 : en approuvant la MUAS II, le CPS transforme la nature, la portée et la composition de l'opération au Darfour en prévoyant notamment :

- une augmentation des effectifs à 3 320 personnes, y compris 2 341 militaires, dont 450 observateurs, et une nouvelle composante de police civile plafonnée à 815 hommes ;

- la mise en place d'une composante civile ;
- la nomination d'un Représentant spécial du Président de la Commission chargé d'"assurer la direction globale et la coordination des activités de la Mission" et de "maintenir des contacts étroits avec les parties soudanaises, ainsi qu'avec l'ONU et les autres acteurs concernés".

Le CPS autorise également la MUAS à remplir le mandat suivant :

- contrôler et surveiller le respect de l'Accord de cessez-le-feu humanitaire et de tous les accords futurs ;
- aider à restaurer la confiance ;
- contribuer à l'instauration d'un environnement sécurisé pour permettre l'acheminement des secours humanitaires et le retour des personnes déplacées et des réfugiés à leurs domiciles ;
- contribuer à l'amélioration de la situation sécuritaire au Darfour, l'obligation de la MUAS se limitant à "protéger les civils se trouvant sous une menace immédiate et dans son voisinage immédiat, dans le cadre de ses ressources et de ses capacités, étant entendu que la protection de la population civile est de la responsabilité du Gouvernement du Soudan".

Janvier 2005 : la Task Force intégrée pour le Darfour (Darfur Integrated Task Force, DITF) est mise en place pour soutenir "la planification et le soutien stratégique" de la MUAS, gérer son déploiement et assurer la coordination avec les partenaires internationaux.

10-22 mars 2005 : mission d'évaluation conjointe incluant la participation de partenaires de l'UA (ONU, Union européenne, États-Unis, etc.). La mission conclut que le renforcement de la MUAS devrait se faire en deux étapes :

- d'ici la fin mai 2005: la MUAS II devrait atteindre sa pleine efficacité opérationnelle, dans le cadre de ses capacités autorisées de 3320 hommes. Cet objectif nécessite un effort pour :
 - o déployer la totalité du personnel militaire, policier et civil prévu ;
 - o combler les lacunes logistiques et de soutien administratif ;
 - o renforcer les structures d'organisation, de gestion, de commandement et de contrôle de la mission, notamment au moyen de la

création d'un Centre logistique conjoint (JLOC) et d'un Centre conjoint des opérations (JOC).

- ultérieurement : il faudrait envisager un quasi-doublement du personnel militaire de la MUAS et un doublement de son contingent de police civile.

28 avril 2005 : le CPS adopte la plupart des recommandations de la Mission d'évaluation conjointe et les recommandations correspondantes du Comité d'état-major du 25 avril 2005. Il décide de :

- porter la MUAS à 6 171 personnels militaires et jusqu'à 1 560 officiers de police civile, et accroître sa composante civile ;
- demander à la Commission de réexaminer le concept d'opérations de la composante police pour lui permettre de remplir son rôle dans des zones dont la police soudanaise est absente.

Été 2005 : les partenaires engagent le déploiement d'une assistance financière, logistique et technique majeure à la MUAS.

20 octobre 2005 : le CPS prolonge le mandat de la MUAS de trois mois (jusqu'au 20 janvier 2006) dans l'attente d'un réexamen de tous les aspects de la situation au Darfour et des opérations de la MUAS (c'est-à-dire d'une possible transition vers une opération onusienne).

10-20 décembre 2005 : mission d'évaluation conjointe avec participation de certains partenaires de l'UA (ONU, UE, Etats-Unis). Parmi ses recommandations :

- l'amélioration du JLOC ;
- le rappel d'une recommandation déjà formulée sur la nécessité de mettre en place au niveau du QG avancé un JOC qui coordonnera les opérations de toutes les composantes de la mission ;
- une réorganisation du QG avancé pour placer toutes les composantes, y compris la CFC, sous le commandement et le contrôle du Chef adjoint de la mission.

10 mars 2006 : le CPS prolonge le mandat de la MUAS jusqu'au 30 septembre 2006 et pose les conditions d'une transition vers une opération de l'ONU :

- accord du Gouvernement soudanais ;
- conclusion satisfaisante des pourparlers de paix d'Abuja et amélioration significative de la sécurité et de la situation humanitaire sur le terrain ;
- préservation, dans toute la mesure du possible, du caractère africain de la mission.

5 mai 2006 : signature de l'Accord de paix au Darfour.

15 mai 2006 : le CPS :

- entérine l'Accord de paix au Darfour ;
- exhorte tous les groupes qui ne l'ont pas fait à signer l'Accord avant le 31 mai ;
- affirme que l'Accord prépare le terrain à une transition de la MUAS vers une opération de l'ONU après le 30 septembre ;
- demande que le Président de la Commission de l'UA présente des propositions détaillées pour le renforcement de la MUAS.

16 mai 2006 : la résolution 1679 du Conseil de sécurité de l'ONU avale une transition de la MUAS vers une opération de l'ONU.

9-22 juin 2006: mission d'évaluation technique conjointe de l'ONU et de l'UA au Soudan et au Tchad.

13 juin 2006 : inauguration à El Fashir de la CFC restructurée et, le 23 juin 2006, inauguration à Addis-Abéba de la Commission conjointe correspondante restructurée pour tenir compte de l'Accord de paix au Darfour.

23 juin 2006 : le Comité d'état-major approuve un nouveau concept d'opérations entérinant un changement de nature de la MUAS d'une mission d'observation à une opération de maintien de la paix plus robuste, requérant une restructuration de la Force, un renforcement de ses dispositions de commandement et de contrôle et de ses systèmes de communication et d'information, ainsi qu'une augmentation de la taille de ses contingents militaires et policiers.

27 juin 2006: le CPS :

- reconnaît en tant qu'interlocuteurs les groupes qui n'ont pas signé l'Accord de paix mais ont signé la Déclaration d'engagement du 8 juin s'y

référer (SLM d'Abdul Wahid et JEM de Khalil) et les exhorte à travailler à la mise en œuvre de l'Accord lui-même ; il demande à la Commission de l'UA de développer les modalités pratiques permettant de les impliquer ;

- prend note du nouveau concept d'opérations de la MUAS et "décide de l'envisager en temps voulu, à la lumière de toute décision qui serait prise sur une transition vers l'ONU et de la disponibilité du soutien logistique et financier nécessaires" ;
- approuve les tâches supplémentaires proposées par le concept d'opérations, "y compris la protection des civils dans le cadre des effectifs et des capacités existants".

20 septembre 2006 : le CPS (au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement) :

- prolonge le mandat de la MUAS jusqu'au 31 décembre 2006
- renouvelle son engagement à travailler à une transition vers une mission de l'ONU
- demande à la Commission "de prendre toutes les mesures nécessaires au renforcement de la MUAS sur la base du concept d'opérations" approuvé par le Comité d'état-major le 23 juin, en fonction de l'assistance reçue des Nations Unies et des autres partenaires.

30 novembre 2006 : le CPS (au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement) :

- adopte la proposition d'un soutien en trois phases de l'ONU pour transformer la MUAS en une opération hybride ;
- Σ prolonge le mandat de la MUAS jusqu'au 30 juin 2007.

Annexe II

Agences et principes humanitaires

- Les **Conventions de Genève** sont le fondement du droit international humanitaire ; le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en est le gardien
<http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/genevaconventions>
- Le **Comité permanent interorganisations (IASC)** est le mécanisme principal de coordination inter-organisations en matière d'assistance humanitaire. Il est présidé par le Bureau des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA), ses membres à part entière sont les principales

agences onusiennes (UNICEF, PNUD, etc.), alors que ses invités permanents incluent des organisations comme la Banque mondiale et les plus grandes coordinations d'ONG
<http://www.un.org/french/ha/dpi/1-committee.html>

- Un certain nombre de principes régissant les relations entre la composante militaire des OMP et les agences humanitaires ont été rédigées sous les auspices de l'IASC et d'OCHA :
 - Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (en anglais uniquement)
<http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=871> ;
 - Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des opérations des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes (en anglais uniquement)
<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/products/docs/MCDAGuidelinesMarch03.doc.pdf>.

Annexe III

Formation aux principes humanitaires et à la coordination civilo-militaire

Principes humanitaires

- Le **Comité international de la Croix-Rouge (CICR)** propose à la fois des programmes généraux de formation et des formations sur demande
http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/section_training_education_awareness?OpenDocument

Coordination civilo-militaire

- **OCHA** (Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU) propose des programmes de formation dans le domaine de la coordination civilo-militaire du point de vue des principales agences humanitaires de l'ONU
<http://ochaonline.un.org/webpage.asp?Page=1004>
- Parmi les institutions africaines, le **Centre africain pour la résolution constructive des conflits (ACCORD)** propose des programmes de formation dans le domaine de la coordination civilo-militaire, ainsi que dans un ensemble de spécialisations appartenant au

secteur civil des opérations ; le **Centre de formation aux opérations de soutien à la paix (Peace Support Training Center, PSTC)** de Nairobi et le **Centre international Kofi Annan de formation au maintien de la paix (Kofi Annan International Peacekeeping Training Center, KAIPTC)**, basé à Accra, proposent tous deux des formations en matière de coordination civilo-

militaire reposant sur une approche africaine commune développée en partenariat avec ACCORD.

- Des informations supplémentaires sur les différents programmes sont disponibles auprès de l'**Association africaine des formateurs au soutien à la paix** (<http://www.apsta-africa.org>).

Liste des participants

Task Force intégrée pour le Darfour (DITF)

Lt. Col. O'Fedilis Azinta
Bureau Plans, MUAS, Addis Abéba

Cadres militaires ex-MUAS

Col. Iliya Abbah
Ecole supérieure de commandement et d'état-major
des Forces armées du Nigéria

Col. Olusegun Adeleke
Ecole supérieure de commandement et d'état-major
des Forces armées du Nigéria; ex-Commandant
adjoint de la Force et Chef des opérations de la
MUAS

Brig. Gen. Anthony Amedoh
Quartier général des Forces armées du Ghana;
ex-Commandant des observateurs militaires de la
MUAS

Lt. Col. Peter Ghansah
Forces armées du Ghana, Ecole du génie; ex-Services
du renseignement et de la sécurité de la MUAS

Brig. Gen. Jean-Bosco Kazura
Cabinet présidentiel, Rwanda; ex-Commandant
adjoint de la MUAS

Col. Awwal Mohammed
Forces armées du Nigéria; ex-Commandant de
secteur de la MUAS

Col. Paul Ndiaye
Forces armées sénégalaises; ex-Commandant de
contingent de la MUAS

Brig. Gen. Henry Onyango
Forces armées du Kenya; ex-Chef d'équipe,
Génération des forces, MUAS

Cadres de police ex-MUAS

Brig. Sherif El Bahai
Sécurité de l'Etat, ministère de l'Intérieur, Egypte;
ex-Chef d'état-major du contingent de police de la
MUAS

M. Godfrey Mwanza
Service de police de la Zambie; ex-Chef adjoint,
contingent de police de la MUAS

Commissaire James Oppong-Boanuh
Service de police du Ghana; ex-Chef adjoint du
contingent de police de la MUAS

M. Anand Pillay
Service de police d'Afrique du Sud (Le Cap, zone
occidentale); ex-Chef du contingent de police de la
MUAS

Col. Fadiala Sidibe
Forces de police du Mali; ex-Commandant de
secteur du contingent de police de la MUAS

Cadres civils ex-MUAS

Dr. Wilfred Asombang
Consultant, Zambie; ex-Chef du contrôle
administratif et de la gestion de la MUAS

Mme Meron Kassa
Ex-Agent humanitaire et des droits de l'homme de la
MUAS

Nations Unies

Maj. Gen. (ret.) Henry Anyidoho
Cellule d'assistance de l'ONU à la MUAS; faisant
fonction de Chef d'état-major de la MUAS, Addis
Abéba

M. Peter McGhie
Département des opérations de maintien de la paix,
New York

M. Nick Seymour (Ret.)
Gestion de la réforme, Département des opérations
de maintien de la paix, New York

Acteurs humanitaires

Dr. Ahmed El Ganainy
Organisation mondiale de la santé, Soudan

M. Yagoub Osman
Programme Sud Darfour, Oxfam-Soudan

M. Kadayapreth Ramachandran
Fonds des Nations Unies pour l'Enfance, Soudan

M. Craig Sanders
Opérations spéciales Tchad et Darfour, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Genève

M. Niels Scott
Afrique/Proche Orient et Afrique du Nord
Fédération internationale de la Croix-Rouge, Genève

Partenaires internationaux

M. Salvator Bazinkamwe
Facilité de paix de l'Union africaine, Bruxelles

Lt. Col. Brad Bergstrand
Groupe des Opérations de paix
Département des Affaires étrangères et du commerce international du Canada

Col. Marc Boileau
Bureau du Représentant spécial de l'Union européenne pour le Soudan, Addis Abéba

Brig. Gen. Marc Delaunay
Haut-Commandement des Forces Alliées en Europe (SHAPE), Belgique; ex-Vice-Président de la Commission du cessez-le-feu, MUAS

Lt. Col. Adrian Garside
Corps de logistique, Force armées britanniques; ex-Conseiller de la MUAS sous les auspices de l'UE/UA

Lt. Col. Matz Jakobsson
Centre de développement conjoint des Forces armées suédoises; ex-Assistant du Commandant adjoint, Centre de logistique conjoint, MUAS

Col. Reinhard Linz
Officier de liaison de l'UE auprès de l'UA, Addis Abéba

Col. Joseph Martinelli
Attaché militaire des Etats-Unis, Addis Abéba

Lt. Col. Albert Mollema
Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas; ex-Expert en communications de la DITF

Lt. Col. David Patterson
Attaché militaire du Canada, Addis Abéba

Col. Alberto Serradilla Fidalgo
Division Plans, Etat-major des Forces armées espagnoles; ex-Observateur militaire de la MUAS

Col. Peter Stamps
Facilité de paix de l'Union africaine, Bruxelles

Brig. Gen. Antonius Strik
Division des Opérations, Commandement conjoint de l'OTAN, Lisbonne

CDR John Stubbs
Division "Analyse transnationale", Commandement conjoint de l'OTAN, Lisbonne

Col. Anne Tjepkema
Académie de défense des Pays-Bas; ex-Conseiller militaire auprès de la DITF

Brig. Walter Wolf
Conseiller principal de l'UE en matière de police auprès de la Division de soutien de la paix de l'UA et de la DITF

Communautés économiques régionales

Brig. Gen. Hassan Lai
Brigade en attente de la CEDEAO, Abuja, Nigéria

M. Petros Serame Manyemba
Elément de planification de la SADC, Botswana

Col. Emmanuel Same
Division Plans, opérations et entraînement, CEEAC, Gabon

Universitaires et facilitateurs

S.E. James Aggrey-Orleans
Ancien diplomate, Ghana

Brig. Gen. Francis Agyemfra (Rtd)
F.A.A. Consult, Ghana; ex-Chef d'état-major des Forces armées du Ghana

Dr. Samuel Amoo
Cabinet du Président du Ghana

Prof. El Tayeb Hag Attia
Institut de recherche sur la paix, Université de Khartoum

Brig. Gen. (rtd) Dick Baly
Consultant, Royaume-Uni

Brig. Gen. Daniel Frimpong
Opérations internationales de soutien de la paix,
Quartier général des Forces armées du Ghana

Secteur privé

M. Tim Newman
Soutien « acquisitions et logistique » de la MUAS,
Crown Agents, Addis Abéba

Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre

Commandant Albert Addison
Commandant adjoint

M. Mark Malan
Chef de la Division de la prévention, gestion et
résolution des conflits

M. Prosper Addo
Chargé de programme

Assist. Sup. Fanny Aboagye
Département Développement de la formation

Sup. Vincent Dedjoe
Department du Maintien de la paix

Melle Trish Chang
Stagiaire

Melle Lindsay Scorgie
Stagiaire

Académie internationale de la paix

Dr. Catherine Guicherd
Chercheur en résidence

M. Mashood Issaka
Chargé de programme principal

Melle Kapinga Ngandu
Chargée de programme



International
Peace Academy