

**Auteurs**

Par Fred Bauma, Dimpho Deleglise, Samira Gaid, Sait Matty Jaw, Hubert Kinkoh, Evan Nachtrieb, Egna Sidumo, Abdoul Sogodogo, Ueli Staeger, Stephanie Wolters, Edmund Yakani Sous la direction d'Obi Anyadike et Evan Nachtrieb

# Les forces pour la paix

*Les réalités des opérations de soutien  
à la paix en Afrique*

Novembre 2025



## Imprint

### **Friedrich-Ebert-Stiftung**

#### **Paix et sécurité**

#### **Centre de compétences, département Afrique**

Villa Ebert  
Avenue des Ambassadeurs  
Fann Résidence  
25516 Dakar-Fann  
Senegal

### **Internationale zusammenarbeit (iz)**

Anna Reuss

### **Rédacteurs:**

Obi Anyadike et Evan Nachtrieb

### **Auteurs:**

Fred Bauma, Dimpho Deleglise, Samira Gaid, Sait Matty Jaw, Hubert Kinkoh, Evan Nachtrieb, Egna Sidumo, Abdoul Sogodogo, Ueli Staeger, Stephanie Wolters, Edmund Yakani

### **Mise en page:**

Michael Lusaba

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite sans l'autorisation écrite de l'éditeur, à l'exception de brèves citations dans des livres et des critiques. Pour toute information ou autorisation, veuillez écrire à la Friedrich-Ebert-Stiftung. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Publié pour la première fois en novembre 2025 par la Fondation Friedrich Ebert

ISBN 978-2-490093-52-6

Copyright @Friedrich-Ebert-Stiftung

Centre de Compétence pour la Paix et la Sécurité 2025

Contact us

↗ [info\(at\)fes-pscc.org](mailto:info(at)fes-pscc.org)



# Table des matières

Introduction .....	2
Financement par l'ONU des opérations de paix menées par l'Afrique :	
genèse, impasse et avenir de la Résolution 2719.....	4
Au-delà de l'argent : le potentiel de la Résolution 2719 pour façonner	
l'avenir des opérations de maintien de la paix de l'UA.....	12
Stabilisation ou exploitation ? Les acteurs non traditionnels de la paix	
dans la Corne de l'Afrique .....	21
Maintien de la paix et politique intérieure au Mali : le cas de la MINUSMA .....	24
SAMIDRC : Une mission mal préparée .....	30
Cartographie de la débâcle : l'échec de la coordination des nombreux	
défenseurs de Goma.....	35
Perceptions locales, politique nationale et dynamique régionale de	
l'intervention militaire au Mozambique.....	43
Protéger les investissements des donateurs en Somalie : l'AUSSOM et ses	
prédécesseurs .....	52
Dérapage de la mission ? Le rôle des forces régionales de l'ECOMIG	
en Gambie .....	59
Fin des missions : quelles leçons en tirer ? .....	66
Conclusion.....	76

# Introduction

Evan Nachtrieb

Ce rapport intervient à un moment charnière pour les opérations de soutien à la paix (OSP) en Afrique. L'ONU n'a pas déployé de nouvelle mission depuis 2014, et les sources traditionnelles de soutien européennes et américaines aux OSP africaines ne sont plus disponibles. Malgré ces circonstances difficiles, ces missions demeurent indispensables. Chaque personne ayant contribué à la rédaction de ce rapport s'est penchée sur un aspect différent de ce défi : comment garantir la paix alors que les OSP disposent de moins en moins de ressources, que le soutien extérieur est incertain et que les conflits continuent de se propager ?

## Défis structurels

La question centrale du financement éclipse toutes les autres discussions. En conséquence, ce rapport se penche tout d'abord sur une analyse de la dernière tentative en date visant à remédier à ce talon d'Achille des OSP africaines. Dans ce premier chapitre, Ueli Staeger présente les promesses et les dangers de la Résolution 2719 du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui autorise l'allocation de fonds de maintien de la paix de l'ONU à des OSP dirigées par l'Afrique. Malgré l'optimisme suscité par l'adoption de cette résolution en 2023, sa mise en œuvre reste difficile. La situation est encore compliquée par le fait que, bien que la résolution soit destinée à financer les missions de l'UA, ce sont les communautés économiques régionales et les déploiements bilatéraux qui dominent aujourd'hui les opérations de maintien de la paix sur le continent.

Pourtant, le financement n'est pas la seule chose que l'ONU peut ou devrait fournir. Dans le chapitre suivant, Dimpho Deleglise soutient que le transfert de fonds de l'ONU doit s'accompagner d'institutions, de normes et de procédures opérationnelles qui garantissent la responsabilité des missions. Outre les souffrances immédiates des victimes, les dommages causés aux civils par une mission en raison d'abus ou de dommages collatéraux menacent la légitimité de la mission. Si les personnes les plus vulnérables ne sont pas protégées contre les missions elles-mêmes, la cause de la paix est compromise.

Alors même que le modèle traditionnel tend à disparaître, de nouvelles puissances moyennes s'impliquent de plus en plus dans le paysage des OSP africaines. Un entretien avec Edmund Yakani met en lumière ce rôle stratégique croissant des acteurs non traditionnels dans les OSP africaines, concluant ainsi la discussion sur le plan structurel.

## Rendre les missions plus efficaces

Si une grande partie du débat sur les OSP se concentre sur ces questions structurelles internationales, les dynamiques sur le terrain sont finalement celles qui déterminent le succès ou l'échec d'une mission. Dans toutes les missions, de bonnes relations avec le gouvernement hôte sont essentielles. L'échec de la MINUSMA au Mali, tel que décrit par Abdoul Sogodogo, met en garde contre ce qui arrive aux missions rejetées par la population du pays hôte.

Si une OSP est déployée avec un mandat offensif, elle doit être prête à combattre et à gagner sur le champ de bataille. Cela est plus facile à dire qu'à faire, en particulier dans un contexte de ressources limitées. Dans leurs chapitres consacrés à l'intervention de la SADC en RDC, Stephanie Wolters et Fred Bauma décrivent les conséquences d'une mission sous-équipée et d'une alliance congolaise non coordonnée, qui ont été vaincues sans appel face à un ennemi supérieur. Eгна Siduma décrit les complexités de la légitimité « locale » dans les missions de contre-insurrection au Mozambique – là encore, les performances au combat ont contribué à obtenir les conditions préalables intangibles à la réussite de la mission.

## Stratégies de sortie

Cependant, les performances au combat ne suffisent pas non plus. L'analyse de Samira Gaid sur la mission de l'UA en Somalie démontre de manière convaincante que

l'accent mis à court terme sur les combats doit être équilibré par la tâche politique et économique fondamentale qui consiste à construire un État somalien viable. Un retrait préventif, sans transition vers des autorités somaliennes compétentes, risque de réduire à néant dix-huit années de travail et de ressources des donateurs.

Les deux derniers chapitres du rapport mettent en évidence l'importance cruciale des stratégies de sortie. Sait Matty Jaw montre comment l'absence de stratégie de sortie a conduit l'intervention rapide et initialement couronnée de succès de la CEDEAO en Gambie à devenir involontairement une caractéristique semi-permanente du dispositif sécuritaire du pays. Hubert Kinkoh conclut cette collection par un large aperçu de sept opérations de soutien de la paix différentes et de leur succès – ou de leur échec – dans l'élaboration d'une stratégie de sortie.

## Leçons apprises à la dure

Ces neuf chapitres mettent en lumière les principaux défis auxquels sont confrontées les OSP africaines, à savoir obtenir un soutien extérieur, assurer l'efficacité de leurs opérations et planifier leur départ. L'ère des budgets importants et des mandats à durée indéterminée est révolue. Les missions devront être plus limitées et plus efficaces pour garantir la paix.

L'Afrique ne manque pas d'expérience en matière d'opérations de paix. Ces neuf chapitres s'appuient sur cette riche expérience durement acquise pour mettre en lumière les défis à venir.

# Financement par l'ONU des opérations de paix menées par l'Afrique: genèse, impasse et avenir de la Résolution 2719

Ueli Staeger

Depuis plus d'une décennie, l'Union africaine (UA) recherche un « financement prévisible, adéquat et durable », notamment par l'intermédiaire des Nations Unies (ONU), pour ses opérations d'appui à la paix (OSP). La Résolution 2719 du Conseil de sécurité des Nations Unies, adoptée le 21 décembre 2023, semblait constituer une avancée majeure. Elle fournit un cadre pour l'accès aux contributions mises en recouvrement par l'ONU et comprend des dispositions détaillées en matière de planification et d'administration conjointes entre l'ONU et l'UA, ainsi que de surveillance des droits de l'homme. Mais sa mise en œuvre s'est avérée problématique. La Résolution 2719 n'a notamment pas été utilisée pour la Mission de soutien et de stabilisation de l'UA en Somalie (AUSSOM) lancée en janvier 2025. Dans un contexte marqué par une évolution rapide des modèles de multilatéralisme, de sécurité et des visions africaines de l'État, la résolution ne pourra aboutir que si elle constitue un cadre souple et évolutif.

## La genèse de la Résolution 2719

Depuis le début des années 2000, l'UA a mené près d'une vingtaine d'opérations de paix, allant de petites missions d'observation à des interventions de combat. Mais ces efforts ont mis en évidence un défi fondamental en matière de financement. Les coûts des missions ont été largement pris en charge par des partenaires non africains, ce qui a compromis l'ambition politique de l'UA de jouer un rôle indépendant et collectif en matière de sécurité, ainsi que le principe d'un financement prévisible. Le soutien financier externe ad hoc s'est institutionnalisé sous la forme de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF) de l'Union européenne, qui a versé plus de 3 milliards d'euros entre 2004 et 2020 (Commission européenne 2021). L'implication de l'UE dans la conception, le fonctionnement et le retrait des opérati-

ons de soutien à la paix menées par l'Afrique est en contradiction flagrante avec la vision panafricaine de l'UA.

Les appels en faveur de modèles de financement alternatifs ne datent pas d'hier. Le rapport du groupe Prodi de 2008 (Nations Unies 2008) a exploré des modes de financement durables et flexibles pour les opérations de soutien à la paix menées par l'UA, suivi par le groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix des Nations Unies (HIPPO) (Nations Unies 2015b). Un examen conjoint ONU-UA (Nations Unies 2016) et un rapport du Secrétaire général des Nations Unies (Nations Unies 2017) ont également présenté des options pour l'utilisation des contributions obligatoires des Nations Unies pour les missions de l'UA. Cependant, l'adoption diplomatique de ces idées a été lente. Une initiative lancée en 2018 par les trois membres africains non permanents du Conseil de sécurité (connus sous le nom d'A3) a failli aboutir à l'adoption d'un cadre similaire à la Résolution 2719. Elle a atteint la phase finale du « texte bleu », mais a été bloquée par la menace d'un veto américain et les hésitations des autres membres du P5, ainsi que par des divisions au sein même de l'UA.

La diplomatie africaine persistante au Conseil de sécurité et une conjoncture géopolitique favorable ont conduit à l'adoption de la Résolution 2719. Celle-ci doit en partie son existence à la volonté délibérée du président américain Joe Biden de renouer avec le multilatéralisme, contrairement à son prédécesseur, Donald Trump. Plus fondamentalement, la résolution a également été considérée comme une réponse à la lassitude des membres du Conseil de sécurité à l'égard des opérations de maintien de la paix de l'ONU, soulignée par l'incapacité à autoriser de nouvelles missions multidimensionnelles de l'ONU depuis 2014 et à doter les interventions existantes de ressources suffisantes. Il y avait un consensus croissant quant au fait que les OSP dirigées par des Africains pourraient contribuer à pallier cette lacune et à surmonter la crise de légitimité qui entachait le déploiement des casques bleus dans plusieurs pays africains. Le Gha-

na a fait de cette question une priorité pendant son mandat 2022-2023 au sein de l'A3 et a mené à bien le projet de résolution en étroite collaboration avec le Gabon et le Mozambique.

La diplomatie africaine s'est montrée persistante tout en étant loin d'être parfaitement cohérente. Des tensions sont apparues entre l'A3 et le siège de l'UA à Addis-Abeba sur la question délicate du partage des charges des OSP. Les États membres du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA ont insisté pour que le financement soit assuré à 100 % par les contributions obligatoires de l'ONU, tandis que l'A3 a soutenu un compromis – finalement accepté par les États-Unis – prévoyant un plafond de 75 % pour la contribution de l'ONU. L'UA doit donc financer 25 % des coûts opérationnels, soit en interne, soit en combinant les fonds de l'UA et le soutien de partenaires externes. La résolution a contourné un point de discordance majeur pour les États membres de l'UA en évitant de solliciter fortement les ressources limitées de l'UA. En outre, le Conseil de sécurité a accepté d'examiner « toutes les options viables » si un déficit important venait à apparaître au-delà de la part de 25 % (Conseil de sécurité des Nations Unies 2023 : paragraphe 6) , une flexibilité jugée importante pour éviter que les missions n'échouent dès le premier obstacle.

## Conception et défis de la Résolution 2719

La Résolution 2719 fournit un plan directeur pour un partenariat renforcé entre l'ONU et l'UA en faveur du soutien à la paix en Afrique. S'appuyant sur les notions bien établies d'avantage comparatif et de « partenariat pour le maintien de la paix » (Williams et Boutellis 2014) , la résolution autorise le financement par l'ONU au cas par cas. Mais cette résolution n'est pas un chèque en blanc. Les contributions de l'ONU nécessiteront une décision distincte du Conseil de sécurité à chaque fois qu'elles seront demandées, ce qui permettra à celui-ci de conserver son rôle de contrôle politique et de gardien (Crisis Group 2024) . Le principal bénéficiaire prévu est l'UA, bien que les communautés économiques régionales (CER) du continent puissent également être financées par l'intermédiaire de l'UA – une question qui n'a pas fait l'objet de discussions diplomatiques approfondies.

La Résolution 2719 ne prévoit pas la création d'un mécanisme de financement tel que l'APF de l'UE, avec une

approbation quasi automatique des allocations. Le contrôle des contributions mises en recouvrement auprès des États membres de l'ONU reste entre les mains de ces derniers, en particulier des principaux contributeurs financiers par le biais des processus budgétaires et d'affectation des crédits de l'ONU. L'inégalité entre ceux qui paient et ceux qui mettent en œuvre – qui a longtemps frustré l'UA en raison de sa dépendance vis-à-vis de l'UE – n'est pas totalement éliminée. Au contraire, la Résolution 2719 pourrait donner lieu à une concurrence géopolitique plus large entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (P5) pour le financement des opérations de maintien de la paix de l'UA. Alors que le financement de l'UE impliquait la gestion des intérêts d'un bloc géopolitique, les membres permanents du Conseil de sécurité pourraient introduire toute la complexité de la concurrence géopolitique mondiale dans la politique de financement de l'UA. Cela est d'autant plus vrai que les P5 s'impliquent de plus en plus individuellement dans les crises sécuritaires africaines. L'avenir nous dira si la volonté d'autonomie et d'innovation financière de l'UA bénéficiera réellement de cette nouvelle modalité.

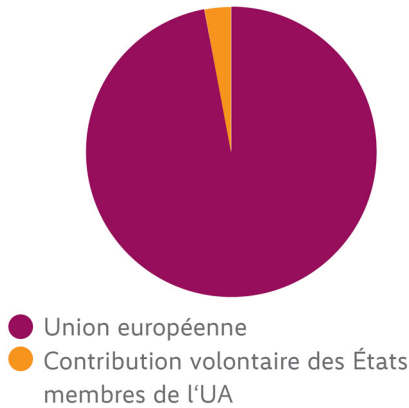
Outre un contrôle politique au cas par cas, la Résolution impose des conditions de conformité strictes à toute mission de l'UA bénéficiant de fonds de l'ONU. Il s'agit notamment du respect de la politique de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme (HRDDP) de l'ONU, qui garantit que les fonds de l'ONU ne soutiennent pas des unités qui commettent des violations des droits de l'homme, et de la mise en œuvre des stratégies de protection des civils (POC) et des lignes directrices sur la prise en compte des questions de genre dans les opérations.

L'UA doit également se conformer aux règlements financiers et aux exigences en matière de rapports de l'ONU, notamment les rapports de mission au Conseil de sécurité tous les 180 jours, les rapports conjoints annuels UA-ONU et un examen de chaque décision de financement tous les trois ans (Amani Africa, 2024a) . Dans la pratique, un processus étroit « de secrétariat à secrétariat » est envisagé, dans le cadre duquel le Secrétariat des Nations Unies et la Commission de l'UA travaillent en étroite collaboration dès les premières étapes de toute mission potentielle : de l'évaluation des menaces et du concept des opérations à la conception du mandat et à la budgétisation. Néanmoins, l'UA conservera « le commandement et le contrôle effectifs et directs » de sa mission (Conseil de sécurité des Nations Unies, 2023) – un point essentiel pour la Commission et le CPS.

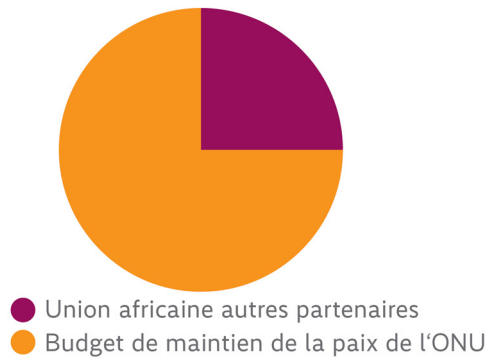
FIGURE 1

Répartition de la charge financière dans une OSP traditionnelle de l'UA et telle que prévue dans la Résolution 2719

Structure budgétaire traditionnelle des OSP de l'UA (en %)



OSP de l'UA avec budget de la Résolution 2719 (en %)



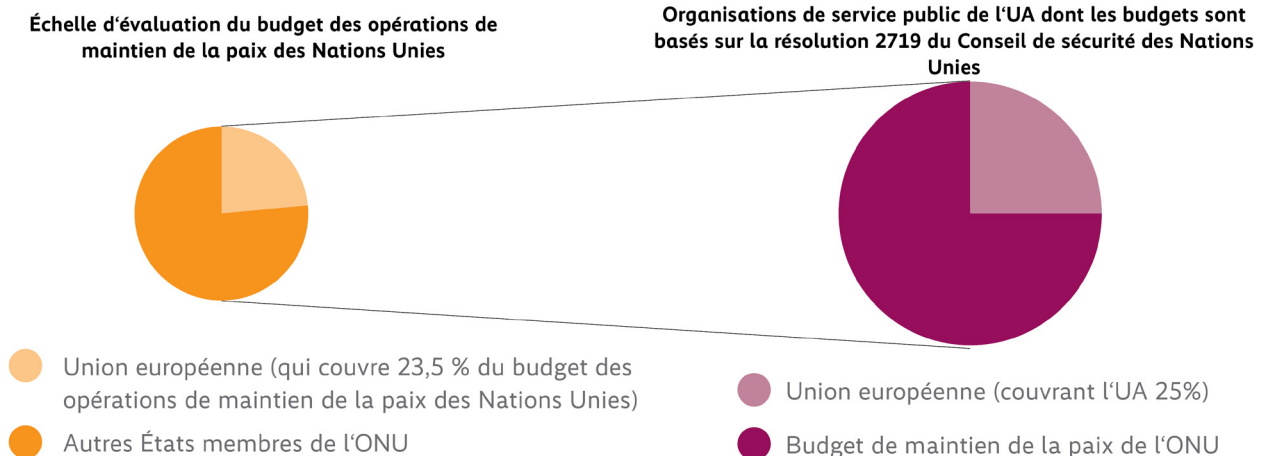
Dans la pratique, l'UE devrait rester un bailleur de fonds important des OSP de l'UA, du moins à moyen terme. L'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 a recentré les priorités stratégiques de l'UE, mais celle-ci a tout de même soutenu publiquement la Résolution 2719, tant sur le plan des principes que dans le cadre du renforce-

ment du partage mondial des charges (Union européenne, 2024). Cependant, l'adhésion de l'UE à des accords de sécurité ad hoc (par exemple, le déploiement bilatéral du Rwanda au Mozambique) et le recours généralisé à la Facilité européenne pour la paix (FEP) pour soutenir les forces armées africaines montrent que l'UE considère la Résolution 2719 comme l'un des nombreux mécanismes permettant de maintenir la sécurité en Afrique. Pourtant, le financement par l'UE de la part de 25 % de l'UA est loin d'être automatique. La réunion ministérielle UE-UA qui s'est tenue à Bruxelles en mai 2025 a couvert un large éventail de sujets dans le but de relancer le partenariat UE-Afrique dans le nouveau contexte géopolitique mondial actuel, mais l'UE ne s'est pas engagée au-delà des formules toutes faites habituelles (Union européenne, 2025).

La Résolution 2719 pourrait toutefois permettre à l'UE de réaliser des économies sur les futurs déploiements au titre du chapitre VII. L'UE finance près de 24 % du budget régulier des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et pourrait en outre être invitée à couvrir tout ou partie de la part de 25 % de l'UA dans la mission. La contribution financière totale potentielle de l'UE à une opération de soutien de la paix autorisée par l'ONU et dirigée par l'UA pourrait donc atteindre près de 43 % du coût total du déploiement. Par rapport au financement par l'UE de l'ensemble d'une mission de l'UA, comme elle l'a fait par le passé avec des interventions en Somalie et ailleurs sur le continent, cela représente une économie substantielle. Outre une gestion financière plus lourde via deux canaux distincts – directement de l'UE à l'UA et des États membres de l'UE via le budget des opérations de maintien de la paix des Nations Unies –, l'UE est également confrontée à des inconvénients politiques liés à son rôle prépondérant dans le financement de la Résolution 2719. En raison du partage des charges, l'UE verra son influence stratégique en matière de sécurité africaine s'affaiblir dans le cadre d'un scénario fondé sur la Résolution 2719.

FIGURE 2

Part de l'UE dans les opérations de soutien de la paix de l'UA au titre de la Résolution 2719



Les efforts déployés par l'UA pour diversifier la mobilisation des ressources grâce à son Fonds pour la paix de 400 millions de dollars se sont intensifiés ces dernières années, mais ils restent insuffisants au regard des volumes financiers et de la volonté politique nécessaires pour jouer un rôle significatif dans la mise en œuvre de la Résolution 2719. Les États membres de l'UA ne parviennent pas non plus à s'accorder sur la reconstitution du Fonds après son utilisation. En conséquence, le Fonds a activement mobilisé des partenaires non traditionnels de l'UA ainsi que les secteurs privé et financier africains afin de mobiliser des fonds liquides accessibles pour les décaissements. Le Fonds a réussi à approuver des décaissements de 6,5 millions de dollars en 2023 et de 12 millions de dollars en 2024 à son Fonds de réserve pour les crises afin de couvrir les défis sécuritaires urgents, par exemple dans l'Est de la République démocratique du Congo (RDC), en Somalie et en Éthiopie. Mais, en comparaison, cela est bien en deçà du budget 2025-2026 de l'AUSSOM, qui s'élève à 166,5 millions de dollars. Parmi les efforts à plus long terme visant à générer des contributions des États membres de l'UA figure un droit d'importation convenu de 0,2 % sur les importations non africaines. Cependant, moins de 30 % des États membres de l'UA percevant cette taxe, cela n'a guère changé le paysage financier de l'UA.

## Née tardivement : l'impasse de la Résolution 2719

L'optimisme qui a marqué l'adoption de la Résolution 2719 a cédé la place à une réalité géopolitique plus sombre. En conséquence, la résolution n'a pas encore été activée. Bien que le Conseil de sécurité ait apporté un soutien quasi unanime à la transformation de la Mission de transition de l'Union africaine en Somalie (ATMIS) en AUSSOM cette année, l'administration Trump a menacé d'opposer son veto à l'utilisation de la Résolution 2719. Le Congrès américain a également fait part de son opposition au financement de l'AUSSOM, au motif que les contribuables américains seraient contraints de prendre en charge une grande partie de la facture (Amani Africa 2025 ; Sen. Risch 2025). D'autres applications potentielles de la résolution, par exemple au Sahel ou dans l'est de la RDC, se sont également heurtées à une opposition quant à leur pertinence politique et sécuritaire. En outre, les procédures bureaucratiques de mise en œuvre de l'UA-ONU sont encore en cours de discussion. Bien que des progrès aient été réalisés grâce à la création d'une équipe spéciale conjointe et à l'élaboration d'un projet

de feuille de route couvrant la planification, la logistique, le financement et la conformité, d'importantes questions restent en suspens concernant les éléments déclencheurs de la planification, la séquence des décisions entre l'UA et l'ONU et le degré de contrôle concret du Conseil de sécurité.

À bien des égards, la Résolution 2719 est arrivée trop tard. Ce défi fondamental sous-tend les problèmes politiques et administratifs de la résolution-cadre. La demande politique en faveur d'opérations de maintien de la paix à grande échelle – tant de la part de l'ONU que des organisations régionales africaines – a disparu. La conviction que les défis en matière de sécurité peuvent être relevés de manière significative en déployant des dizaines de milliers de soldats dans des missions multidimensionnelles a également disparu. Plus important encore, la volonté de financer avec enthousiasme de telles interventions a disparu. La persévérance et la patience dont l'UA a fait preuve pour parvenir à une résolution-cadre n'ont sans doute pas tenu compte de la rapidité avec laquelle l'ONU évoluait. Le budget des opérations de maintien de la paix de l'ONU a diminué de plus de 30 %, passant d'environ 8,3 milliards de dollars en 2015/16 à 5,4 milliards de dollars en 2025/26 (Nations Unies 2015a ; 2025). Cette réduction reflète un resserrement budgétaire délibéré de la part des principaux donateurs en raison de contraintes fiscales et politiques nationales. À Washington, les appels à réduire la contribution américaine de 26,5 % au budget des opérations de maintien de la paix de l'ONU (qui n'a jamais été versée dans son intégralité) ont gagné du terrain dans le cadre de réductions plus larges du budget du département d'État (Landy et al. 2025). Parallèlement, la Chine, deuxième contributeur financier des opérations de maintien de la paix de l'ONU, se montre intransigeante sur le plan budgétaire lorsqu'il s'agit des actions du Conseil de sécurité.

L'UA devra faire face à une ONU qui doit « faire plus avec moins » (Russo 2025). Pour l'instant, il sera difficile de trouver un soutien politique pour parier sur le succès d'une intervention au titre de la Résolution 2719, malgré l'avantage comparatif reconnu des OSP africaines en termes de rapport coût-efficacité (Nations Unies, 2023). Les experts doutent de la capacité de l'ONU à lever des fonds, à obtenir des mandats et à rassembler des majorités pour toute initiative de maintien de la paix dans le contexte actuel de difficultés financières (Patz 2025). Ensemble, ces dynamiques suggèrent que la Résolution 2719 risque de rester davantage un symbole des ambitions passées en matière de sécurité collective qu'un instrument viable pour la coopération future entre l'ONU et l'UA.

## Tracer un éventuel avenir pour la Résolution 2719

Pour que la sécurité africaine puisse tirer parti des opportunités que la Résolution 2719 offre encore, il est utile de relire les intérêts fondamentaux de l'UA en matière de financement prévisible, adéquat et durable. La résolution doit être considérée non pas comme un plan statique, mais comme un instrument vivant dont la mise en œuvre doit être adaptée aux tendances financières, institutionnelles et politiques qui façonnent les relations entre l'ONU et l'UA. Il est important de noter que la Résolution 2719 ne peut pas (et ne sera pas) le seul instrument dans la boîte à outils de sécurité ONU-Afrique (Chen, 2025). Cependant, dans le cadre de son mandat spécifique, la résolution offre toujours un moyen de renégocier les normes et la cohésion d'une « communauté internationale » de plus en plus insaisissable (Tilahun, 2026).

La prévisibilité est peut-être la principale préoccupation d'une UA qui souhaite dépasser l'improvisation organisationnelle constante qui a caractérisé le financement de la sécurité au cours de ses 25 premières années d'existence. Cela représente avant tout un défi administratif. De nombreux détails pratiques restent à régler (Tadesse 2025). Par exemple, comment les fonds des Nations Unies seront-ils acheminés vers l'UA ? Qui résoudra les différends si les évaluations de l'ONU et de l'UA sur un contexte de déploiement en évolution divergent ? Les CER, telles qu'elles sont déployées en RDC et au Mozambique, constituent-elles des canaux souhaitables pour le financement de l'ONU et, si oui, quel niveau de confiance entre l'UA et l'ONU est nécessaire avant d'ajouter une tierce partie ? Les méthodes de maintien de la paix de l'ONU privilégient les processus et la responsabilité, tandis que l'approche de l'UA se caractérise par sa flexibilité et sa recherche d'opportunités politiques. Ces cultures risquent de s'opposer. Les responsables de l'ONU peuvent considérer les processus de l'UA comme laxistes et imposer des contrôles supplémentaires, tandis que leurs homologues de l'UA peuvent juger les procédures de l'ONU lourdes et trop bureaucratiques.

La mise en œuvre de la Résolution 2719 nécessite d'entremêler les logiques bureaucratiques de l'ONU et de l'UA, toutes deux complexes en soi. Les dispositions de l'UA sont relativement plus simples, mais impliquent néanmoins son CPS, sa Commission, la liaison avec les partenaires financiers et les nouveaux comités de surveillance du Fonds pour la paix. La capacité de la Commission à planifier, déployer et superviser des opérations complexes est également plus limitée. En outre, il pourrait y avoir une certaine hésitation à faire transiter des sommes importantes par les systèmes financiers de l'UA. L'alignement des structures bureaucratiques est in-

trinsèquement lent et compliqué, mais il est essentiel pour une meilleure prévisibilité au niveau administratif.

La prévisibilité est également profondément politique. Elle touche aux guerres de territoire autour de la légitimité de l'ONU et à la concurrence entre les mandats dans les sécurité internationales. Certains membres de l'ONU craignent qu'une externalisation excessive vers l'UA ne sape l'autorité de l'ONU, tandis que l'UA redoute que l'acceptation des fonds de l'ONU n'entraîne un contrôle de facto de l'ONU et la perte de son autonomie politique si chère. Ces tensions sous-jacentes signifient que, malgré le discours officiel sur le « partenariat », les deux parties pourraient hésiter à adopter pleinement cette nouvelle approche, préférant s'en tenir au statu quo, familier mais loin d'être optimal. D'un point de vue plus optimiste, la Résolution 2719 pourrait ancrer la collaboration entre l'ONU et l'UA dans la mémoire institutionnelle du Conseil de sécurité, favorisant ainsi un langage et un état d'esprit communs sur les mandats lorsque l'UA présentera de futures demandes.

Enfin, la prévisibilité politique de la résolution dépend également de l'anticipation de l'évolution de la demande des États africains en matière de soutien à la paix de l'UA. Les lacunes en matière de capacités des pays africains fournissant des troupes, l'engagement inégal à accueillir ou à rejoindre des missions et l'importance croissante des revendications de souveraineté déterminent toutes si des opérations multilatérales officielles seront demandées ou acceptées. L'« état de la souveraineté » reste un défi sous-exploité dans la diplomatie africaine : les organisations multilatérales reposaient sur un esprit interventionniste qui a faibli (Tadesse/Staeger, 2025). Au contraire, les gouvernements se tournent de plus en plus vers des coalitions ad hoc et des sociétés militaires privées, qu'ils considèrent comme des réponses plus appropriées – et perçues comme moins intrusives sur le plan politique – aux menaces sécuritaires contemporaines. Ces intérêts en mutation ont également un impact sur la diplomatie du CPS de l'UA, où il s'est avéré difficile de trouver un consensus entre ses 15 membres sur des questions allant de la sécurité climatique à la crise dans l'est de la RDC. Les obstacles internes au CPS qui entravent le lancement effectif d'une nouvelle opération de soutien de la paix de l'UA pourraient constituer un obstacle inattendu à l'application de la Résolution 2719, sachant que si l'UA n'autorise pas une mission, l'ONU ne peut pas la financer. Toutefois, si les capitales africaines sont exclues de l'élaboration de l'avenir de la Résolution 2719, le processus ONU-UA risque de produire des résultats déconnectés des réalités politiques et des défis sécuritaires des États membres de l'UA. En d'autres termes, la prévisibilité signifie non seulement mettre en place un mécanisme, mais aussi veiller à ce qu'il soit politiquement acceptable.

Deuxièmement, le renforcement de la durabilité est un défi tout aussi long à relever. Cela implique non seulement la capacité de maintenir le financement à long terme, mais aussi de répondre aux besoins actuels sans compromettre les actions futures (Nations Unies 1987). Sur le plan politique, cette recherche de durabilité exige des parties prenantes africaines qu'elles gèrent avec prudence leurs relations avec l'UE et les États-Unis, les deux principaux acteurs de la sécurité africaine. Dans le cas de l'UE, cela signifie transformer le processus décisionnel fragmenté de Bruxelles en un engagement plus stratégique. Cela pourrait s'inscrire dans le cadre d'un grand compromis diplomatique que les observateurs chevronnés des relations entre l'Afrique et l'UE réclament depuis longtemps (Lopes 2024).

Avec les États-Unis, l'UA devrait soigneusement intégrer les intérêts de Washington dans une stratégie durable pour la Résolution 2719. La proposition de loi du Congrès américain bloquant le soutien à l'AUSSOM ne rejette pas le principe de la Résolution 2719. Elle limite plutôt le soutien américain à son utilisation dans les cas où « il s'agit de répondre à une nouvelle crise ou menace nécessitant manifestement une réponse multilatérale menée par l'Union africaine, [...] avec des objectifs clairs et réalisables » et invite l'UA à « encourager l'exploration et l'utilisation de mécanismes de financement alternatifs pour l'AUSSOM qui ne dépendent pas des contributions obligatoires des Nations Unies » (Sen. Risch, 2025). Par conséquent, l'UA tirera un avantage considérable de la poursuite de la diversification de sa mobilisation de ressources (Staeger, 2021). En d'autres termes, la durabilité exige que l'UA gère avec précaution la mise en œuvre de la Résolution 2719 de manière à montrer qu'elle comprend les sensibilités nationales, fiscales et politiques des États-Unis (et des autres membres permanents du Conseil de sécurité).

Troisièmement, une réflexion pragmatique sur le financement adéquat doit tenir compte des dynamiques de prévisibilité et de durabilité évoquées plus haut. Dans un processus diplomatique trop axé sur les chiffres et pas assez sur les enjeux politiques qui les sous-tendent, la notion d'« adéquat » est trompeuse. Les membres du

Conseil de sécurité des Nations Unies ont été frustrés de constater que l'UA se concentre sur la résolution des problèmes de financement de ses missions en Somalie, dont l'existence depuis près de deux décennies a cessé d'inspirer les diplomates à New York. Toute demande de l'UA est plus susceptible d'être considérée comme « adéquate » si elle reflète le resserrement des budgets des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, concerne une nouvelle crise sécuritaire et reflète l'abandon des opérations multidimensionnelles coûteuses et à long terme de maintien de la paix. Un niveau d'ambition plus pragmatique pour le financement de la Résolution 2719 pourrait plutôt être le processus de paix plus limité de l'UA en Éthiopie-Tigré, ou le mécanisme quadripartite pour l'est de la RDC (qui vise à coordonner quatre efforts de médiation régionaux différents). L'utilisation de la Résolution 2719 pour des efforts à plus petite échelle, qui peuvent être financés de manière plus réaliste par le Fonds pour la paix, modifie le débat sur les contributions « adéquates » de l'UA. Bien que le Fonds pour la paix ne puisse être utilisé pour une mission d'ampleur semblable à celle de l'AUSSOM, le financement d'interventions plus modestes pourrait démontrer l'intention de l'Afrique à New York.

## Conclusion

Les objectifs de l'UA en matière d'autonomie financière et de renforcement du partenariat avec l'ONU sont extrêmement optimistes quant à l'avenir du multilatéralisme, pertinents pour la sécurité africaine et nécessaires pour remédier au manque de ressources. Cependant, comme toujours dans la diplomatie multilatérale, le diable se cache dans les détails de la mise en œuvre. Si celle-ci continue de stagner, la Résolution 2719 risque de perdre toute pertinence, comme une idée tardive qui ne s'est jamais concrétisée sur le terrain. Toutefois, cette résolution-cadre recèle un riche potentiel en tant que terrain d'expérimentation institutionnelle interorganisationnelle en ces temps difficiles. Comme toujours, le pouvoir de l'argent ne réside pas dans l'argent lui-même, mais dans la manière dont il façonne les relations.

## Références

- Amani Africa (2024a) « Le point de vue de l'UA sur la Résolution 2719 du Conseil de sécurité des Nations Unies relative au financement des opérations de maintien de la paix – Amani Africa ». Disponible à l'adresse : <https://amaniafrica-et.org/aus-take-on-un-security-council-resolution-2719-on-financing-of-psos>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Amani Africa (2024b) « Briefing du Secrétariat du Fonds pour la paix ». Disponible à l'adresse : <https://amaniafrica-et.org/briefing-by-the-peace-fund-secretariat/>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Amani Africa (2025) « Le point sur la situation en Somalie et les opérations de l'AUSSOM ». Disponible à l'adresse : <https://amaniafrica-et.org/update-on-the-situation-in-somalia-and-aussom-operations/>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Chen, E. (2025) « What Now for Security Council Resolution 2719? », *Blue Helmets, Red Tape*, 2 octobre. Disponible à l'adresse : <https://casquebleu.substack.com/p/what-now-for-security-council-resolution>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Crisis Group (2024) « Le Conseil de sécurité accepte d'examiner le financement des opérations de paix de l'UA », 15 février. Disponible à l'adresse : <https://www.crisisgroup.org/africa/african-union-regional-bodies/security-council-agrees-consider-funding-au-peace-operations>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Commission européenne (2021) *Facilité pour la paix en Afrique – Rapport annuel 2020*. Disponible à l'adresse suivante : <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/04544aa1-6d10-11ec-9136-01aa75ed71a1/language-de>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Union européenne (2024) « Déclaration de l'UE – Conseil de sécurité des Nations Unies : remédier à l'injustice historique et renforcer la représentation effective de l'Afrique au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies ». Disponible à l'adresse suivante : [https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-state-ment-%E2%80%93-un-security-council-addressing-historical-injustice-and-enhancing-africa%E2%80%99s-effective\\_en?s=63](https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-state-ment-%E2%80%93-un-security-council-addressing-historical-injustice-and-enhancing-africa%E2%80%99s-effective_en?s=63). (Consulté le 14 octobre 2025).
- Union européenne (2025) 3e réunion ministérielle UE-UA, communiqué conjoint. Disponible à l'adresse : <https://www.consilium.europa.eu/media/q50bjauc/joint-com-muniqu%C3%A9-21052025.pdf>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Landay, J. et Pamuk, H. (2025) « L'administration Trump propose de supprimer le financement des opérations de maintien de la paix de l'ONU », Reuters, 15 avril. Disponible à l'adresse : <https://www.reuters.com/world/trump-administration-proposes-scrapping-un-peacekeeping-funding-2025-04-15/>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Lopes, C. (2024) *The Self-Deception Trap: Exploring the Economic Dimensions of Charity Dependency within Africa-Europe Relations*. Springer Nature Switzerland. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-57591-4>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- MacFarlane, S.N. (2023) « Regional Organizations and Global Security Governance », dans *International Organization and Global Governance* (3e éd.). Routledge.
- Patz, R. (2025) *Réformer l'ONU en période de crise financière : un échec prévisible dans l'alignement des fonds, des mandats et des majorités*. Briefing GGI n° 1/2025. The Global Governance Institute. Disponible à l'adresse : [https://cdn.prod.website-files.com/630b0421cd31598bbf8f31e7/686e7ceefe65f4e0288c9e\\_GGI\\_Briefing\\_1-2025\\_PATZ\\_Reforming\\_the\\_UN\\_during\\_a\\_Financial\\_Crisis.pdf](https://cdn.prod.website-files.com/630b0421cd31598bbf8f31e7/686e7ceefe65f4e0288c9e_GGI_Briefing_1-2025_PATZ_Reforming_the_UN_during_a_Financial_Crisis.pdf). (Consulté le 14 octobre 2025).
- Russo, J. (2025) « The 2025 UN Peacekeeping Ministerial: How to Do Less with Less », IPI Global Observatory, 29 mai. Disponible à l'adresse : <https://theglobalobservatory.org/2025/05/the-2025-un-peacekeeping-ministerial-how-to-do-less-with-less/>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Sénateur Risch, J.E. [R-ID] (2025) « Texte - S.1583 - 119e Congrès (2025-2026) : Loi de 2025 sur la restriction du financement de l'AUSSOM », Législation, 5 janvier. Disponible à l'adresse : <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/1583/text>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Staeger, U. (2021) *Diversified Resource Mobilization and Agency in International Organizations: Financing the African Union*. Thèse de doctorat HEITH 1398, Institut universitaire de hautes études internationales et du développement.
- Tadesse, B. (2025) « Résolution 2719 en suspens : implications pour le partenariat UA-ONU », IPI Global Observatory, 3 juin. Disponible à l'adresse : <https://theglobalobservatory.org/?p=25921>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Tadesse, L. et Staeger, U. (2025) « Au-delà de la « saisine » : les défis continentaux et mondiaux du nouveau leadership de l'UA », ECDPM. Disponible à l'adresse : <https://ecdpm.org/>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Tilahun, N. (2026) 'The "International Community" as a Tool for Enforcement: The Security Council, African Union and Subsidiarity', dans Tladi, D. et Phyffer, J. (éd.) *The Pursuit of an International Community for International Law*. Pretoria: Pretoria University Law Press.

Conseil de sécurité des Nations Unies (2023) Résolution 2719 (2023). S/RES/2719. Disponible à l'adresse : <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/420/06/pdf/n2342006.pdf>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Nations Unies (1987) *Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement : Notre avenir à tous*. Disponible à l'adresse : <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Nations Unies (2008) *Rapport du Groupe d'experts Union africaine-Nations Unies sur les modalités de soutien aux opérations de maintien de la paix de l'Union africaine*. S/2008/813.

Nations Unies (2015a) « L'Assemblée générale autorise 8,3 milliards de dollars pour 15 opérations de maintien de la paix en 2015/16 et adopte 25 résolutions et 1 décision dans les rapports de la Cinquième Commission », Couverture des réunions et communiqués de presse. Disponible à l'adresse : <https://press.un.org/en/2015/ga11657.doc.htm>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Nations Unies (2015b) *Rapport du Groupe indépendant de haut niveau sur les opérations de paix intitulé « Unir*

*nos forces pour la paix : politique, partenariat et population* ». A/70/95-S/2015/446. Disponible à l'adresse : [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFC-F9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2015\\_446.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFC-F9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_446.pdf). (Consulté le 14 octobre 2025).

Nations Unies (2016) *Rapport de l'examen conjoint Union africaine-Nations Unies des mécanismes disponibles pour financer et soutenir les opérations de soutien à la paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies*. A/71/410-S/2016/809. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2016\\_809.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2016_809.pdf). (Consulté le 14 octobre 2025).

Nations Unies (2017) *Rapport du Secrétaire général sur les options pour l'autorisation et le soutien des opérations de soutien à la paix de l'Union africaine*. S/2017/454.

Nations Unies (2023) *Un nouvel agenda pour la paix*. Disponible à l'adresse : <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Nations Unies (2025) « Budget de 5,4 milliards de dollars approuvé pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en 2025-2026 », Nations Unies. Disponible à l'adresse : <https://www.un.org/en/delegate/54-billion-un-peacekeeping-budget-approved-2025-2026>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Williams, P.D. et Boutellis, A. (2014) 'Partnership Peacekeeping: Challenges and Opportunities in the United Nations-African Union Relationship', *African Affairs*, 113(451), pp. 254-278. <https://doi.org/10.1093/afraf/adu021>. (Consulté le 14 octobre 2025).

# Au-delà de l'argent : le potentiel de la Résolution 2719 pour façonner l'avenir des opérations de maintien de la paix de l'UA

*Dimpho Deleglise*

Adoptée le 21 décembre 2023, la Résolution 2719 du Conseil de sécurité des Nations Unies marque une étape importante dans la gouvernance mondiale de la paix et de la sécurité. Pour la première fois, elle autorise l'utilisation des contributions obligatoires des Nations Unies (ONU) pour financer les opérations de soutien à la paix (OSP) de l'Union africaine (UA), les reconnaissant comme faisant partie du mandat de sécurité collective de l'ONU en vertu de la Charte des Nations Unies (Conseil de sécurité des Nations Unies, 2023). Si cette avancée majeure répond au défi de longue date que représente le financement ponctuel et peu fiable des missions de l'UA, ses implications vont bien au-delà du simple financement<sup>1</sup>. La Résolution réoriente l'attention vers les normes et les attentes qui définiront désormais la crédibilité et les performances des OSP de l'UA. Ce changement intervient alors que les missions de l'UA, souvent chargées d'opérations robustes ou offensives, sont déployées dans des contextes marqués par des défis sécuritaires, politiques et humanitaires qui se chevauchent. Ces environnements sont de plus en plus façonnés par des menaces asymétriques et hybrides – allant de la désinformation et de la guerre par procuration à l'érosion de l'autorité de l'État – qui ont fondamentalement modifié le terrain opérationnel, brouillant les frontières entre combattants et civils et compliquant à la fois la mise en œuvre des mandats et la responsabilité (ONU, 2023 ; Aning & Abdallah, 2016a). Dans de tels contextes, la légitimité n'est pas déterminée uniquement par les performances opérationnelles, mais aussi par la perception : les missions sont-elles considérées comme impartiales, responsables et véritablement protectrices des civils dans un contexte de pressions politiques et sécuritaires concurrentes et qui se chevauchent (Deleglise, 2024).

Si la Résolution 2719 a été saluée à juste titre pour avoir débloqué un financement prévisible de l'ONU pour les opérations de maintien de la paix de l'UA, sa signification plus profonde réside dans la manière dont elle redéfinit les conditions de crédibilité et de légitimité des interventions menées par l'UA. La résolution déplace le débat de la question du financement des missions à celle de leur conception, de leur gestion et de leur responsabilité dans des environnements de conflit complexes. Elle positionne la conformité, la protection des civils et la prise en compte des questions de genre non pas comme des améliorations facultatives, mais comme des critères fondamentaux de légitimité et d'efficacité. En ce sens, la Résolution 2719 ne se contente pas de fournir des ressources aux opérations de paix de l'UA ; elle clarifie les principes et les normes selon lesquels leur performance et leur intégrité seront évaluées.

Cependant, la mise en œuvre de ces engagements normatifs nécessite plus qu'un accord politique ou une prévisibilité financière. Elle exige des arrangements institutionnels solides et des orientations opérationnelles claires afin d'intégrer les normes de conformité et de protection dans la planification et la conduite des missions. C'est l'objectif du groupe de travail conjoint UA-ONU sur la conformité et la protection des civils, qui réunit les deux organisations afin de définir les normes, les procédures et les mécanismes de responsabilité qui façonneront la prochaine génération d'opérations de maintien de la paix de l'UA. En vertu de la Résolution 2719, le respect du droit international des droits de l'homme (DIDH) et du droit international humanitaire (DIH) – ainsi que des approches plus localisées et plus sensibles au genre en matière de protection des civils – n'est plus une aspiration, mais une condition de base pour obtenir un soutien politique et un appui durable.

La création de ce groupe de travail est importante car elle réunit deux institutions aux traditions doctrinales distinctes. Le modèle de maintien de la paix des Nations Unies – initialement conçu pour les conflits interétatiques – repose sur les principes du consentement, de l'impartialité et de l'usage limité de la force, servant principalement de tampon entre les parties pour permet-

---

<sup>1</sup> Les missions de maintien de la paix des Nations Unies sont principalement financées par les contributions obligatoires de tous les États membres de l'ONU, calculées en fonction de leur revenu national brut. Les membres du P5 contribuent davantage, tandis que les autres paient en fonction de leurs capacités. Des contributions volontaires des États membres ou d'autres acteurs peuvent également soutenir des missions ou des initiatives spécifiques.

tre le dialogue politique (Département des opérations de paix des Nations Unies, 2008). L'UA, en revanche, a souvent mené des opérations coercitives ou cinétiques dans des environnements asymétriques où il n'y a pas d'« autre partie » clairement identifiable à séparer, et où la protection des civils ou la lutte contre les insurrections nécessite un engagement militaire proactif (Aning & Abdallah, 2016b). Le groupe de travail offre une plateforme permettant de concilier ces approches, en veillant à ce que les mandats offensifs et les impératifs de protection se renforcent mutuellement plutôt que de se compromettre, et à ce que la coopération entre l'UA et l'ONU évolue au-delà du modèle séquentiel « l'UA d'abord, l'ONU ensuite » vers une responsabilité partagée et des normes qui se renforcent mutuellement.

Ce changement normatif s'opère dans un contexte d'incertitude croissante quant à l'objectif stratégique et à l'avenir des opérations de paix multilatérales. Les missions de l'UA et de l'ONU déployées dans des théâtres d'opérations complexes – de la Somalie et du Mali au Soudan du Sud et à la République démocratique du Congo (RDC) – ont fait l'objet de critiques croissantes en raison de leur impact limité, des dommages causés aux civils et de la faiblesse de l'engagement communautaire (Giffen & Mokhefi, 2022). Dans certains cas, l'incapacité à protéger les civils et les allégations de fautes professionnelles ont alimenté la désillusion du public, érodant à la fois la confiance et le soutien politique. Dans le même temps, la lassitude des donateurs et l'évolution des priorités géopolitiques ont encore affaibli la confiance dans les modèles de maintien de la paix à grande échelle et gourmands en ressources. Le retrait accéléré de la MONUSCO en RDC et de la MINUSMA au Mali marque non seulement une transition logistique, mais aussi un désengagement plus général vis-à-vis de missions de plus en plus considérées comme manquantes de légitimité et d'impact mesurable.<sup>2</sup>

Depuis 2016, l'UA n'a cessé de faire progresser son propre programme visant à renforcer la responsabilité dans le cadre des opérations de paix, en élaborant des cadres juridiques, des normes de conduite et des mécanismes de protection des civils. La Résolution 2719 s'inscrit dans cette trajectoire plutôt que de la réorienter, conférant ainsi un poids politique et financier aux réformes déjà en cours. En intégrant la conformité, la protection des civils et la prise en compte des questions de genre comme des normes opérationnelles fondamentales plutôt que comme des principes ambitieux, la résolution affirme le

leadership africain dans la mise en place de missions crédibles et fondées sur les droits. Ce chapitre soutient que l'institutionnalisation de ces normes offre à l'UA une opportunité stratégique de consolider son modèle évolutif d'opérations de soutien à la paix, non pas comme des outils de stabilisation réactifs, mais comme des réponses légitimes au niveau local et fondées sur des normes aux réalités sécuritaires complexes du continent.

## L'importance du volet consacré à la conformité et à la protection des civils

En vertu de la Résolution 2719, les opérations de soutien à la paix de l'UA ne peuvent bénéficier des contributions évaluées par l'ONU que si elles répondent à des critères opérationnels et normatifs clairement définis. Pour faire avancer ce programme, des groupes de travail conjoints UA-ONU ont été créés dans le cadre de l'équipe spéciale chargée de la mise en œuvre de la Résolution 2719 du Conseil de sécurité, réunissant des experts techniques des deux institutions, y compris le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (UNOAU). Loin d'être un exercice bureaucratique, ces groupes de travail sont essentiels pour renforcer l'interopérabilité et la cohérence entre les missions hybrides, parallèles ou autorisées conjointement. Parmi eux, le groupe de travail sur la conformité et la protection des civils revêt une importance particulière. Il rassemble la Division des opérations de soutien à la paix de l'UA, l'UNOAU, le Département des opérations de paix des Nations Unies et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Son mandat est à la fois ambitieux et essentiel : élaborer des procédures opérationnelles standardisées (SOP) harmonisées, des outils de responsabilisation et des orientations au niveau des missions qui garantissent que les opérations de soutien à la paix de l'UA respectent le droit international humanitaire et les droits de l'homme, mettent en œuvre des stratégies de protection efficaces et intègrent des approches sensibles au genre conformément à la Résolution 1325. Cette résolution traite de l'impact disproportionné des conflits sur les femmes et les filles et appelle à leur participation pleine et égale aux processus de paix et de sécurité, y compris la prévention des conflits, le maintien de la paix et le relèvement post-conflit.

Cette collaboration est importante car l'UA et l'ONU mènent des opérations de paix à partir de points de vue doctrinaux distincts. Le modèle de l'ONU est ancré dans les principes du consentement des États, de l'impartialité et de l'usage limité de la force – qui sont au cœur du chapitre VI de la Charte des Nations Unies – et conçu pour maintenir la neutralité tout en permettant le dialogue politique. L'UA, en revanche, a développé une post-

<sup>2</sup> Résultats des consultations de la société civile et des enquêtes publiques menées par les bureaux de la FES au Mali, au Soudan du Sud, en RDC, au Mozambique, au Cameroun et en Éthiopie, tels que présentés dans Deleglise, D (2024). Vers des opérations internationales de soutien à la paix centrées sur les personnes en Afrique : le rôle de la société civile. Friedrich Ebert Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/21559.pdf>.

ure plus agile et interventionniste, fondée sur un déploiement rapide et des missions robustes dans des théâtres instables où le consentement total fait souvent défaut<sup>3</sup>. Cette assertivité opérationnelle, bien que souvent nécessaire, génère des dilemmes politiques et juridiques complexes que le groupe de travail sur la conformité et la protection des civils doit aider à résoudre.

La mise en œuvre de la Résolution 2719 dépendra autant de la volonté politique et des négociations que de la conception technique. Les opérations de maintien de la paix de l'UA se déroulent dans des environnements politiquement chargés où se croisent souverainetés, mandats régionaux et supervision de l'ONU. Ces chevauchements ne sont pas conflictuels, mais structurels : l'UA autorise et commande, l'ONU finance et contrôle les normes, tandis que les États hôtes affirment leur autorité sur leur territoire. Cette juridiction à plusieurs niveaux crée un terrain de gouvernance dense dans lequel les décisions relatives à la conduite, à la responsabilité et à l'usage de la force doivent naviguer entre plusieurs centres de légitimité. Même lorsqu'il existe des cadres de conformité, tels que le Cadre stratégique 2023 de l'UA pour la conformité et la responsabilité dans les opérations de soutien à la paix, les mécanismes d'enquête, de sanction et de réparation des victimes sont encore en évolution. Les sensibilités des pays hôtes et des pays fournisseurs de contingents (PFC) ajoutent une autre dimension : les gouvernements hôtes peuvent considérer la surveillance externe comme une atteinte à leur souveraineté, tandis que certains PFC restent prudents face à une surveillance plus étroite. Dans le même temps, les conditions de financement imposées par le Conseil de sécurité peuvent être perçues comme une forme de tutelle déguisée sur la prise de décision africaine. Le maintien du pacte de crédibilité envisagé par la Résolution 2719 nécessite donc une navigation politique habile, consistant à trouver un équilibre entre appropriation et responsabilité, à affirmer l'action africaine dans le cadre des partenariats et à veiller à ce que les mécanismes de conformité renforcent plutôt qu'ils n'affaiblissent la légitimité continentale.

C'est dans cet équilibre délicat que le droit international sert à la fois de fondement et de test. L'UA et l'ONU sont toutes deux liées par le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, qui non seulement régissent la conduite en cas de conflit, mais définissent également les limites éthiques dans lesquelles les missions doivent opérer. Contrairement au DIH, qui s'applique dans les situations de conflit armé, le DHIH s'applique en permanence, imposant aux missions l'obligation continue de défendre le droit à la vie, de

prévenir la détention arbitraire et la torture, d'interdire la discrimination et de protéger contre l'exploitation et les abus sexuels. Dans les contextes d'États fragiles ou complices, les opérations de paix deviennent souvent les garantes de facto de ces droits, faisant du respect de ces derniers non seulement une exigence juridique, mais aussi un facteur déterminant de la légitimité politique et de l'autorité morale.

Ces tensions sont particulièrement visibles dans le domaine de la protection des civils, où les mandats opérationnels, les contraintes politiques et les obligations normatives s'affrontent. Si l'UA et l'ONU affirment toutes deux que la responsabilité première incombe à l'État, la protection des civils (PoC) est devenue une caractéristique de plus en plus importante des mandats des missions. Pourtant, sa mise en œuvre reste inégale et politiquement délicate. Les missions sont censées protéger les civils tout en conservant le consentement de l'État hôte, en préservant leur neutralité et en opérant dans des conflits actifs – des impératifs concurrents qui vont souvent dans des directions opposées. Dans la pratique, la PoC risque d'être réduite à une présence symbolique ou subordonnée à des objectifs de contre-insurrection. Le dilemme est particulièrement délicat lorsque l'État hôte lui-même constitue la menace : les missions peuvent-elles protéger sans s'opposer, ou rester impartiales sans paraître complices ? Pour les OSP de l'UA, il ne s'agit pas de débats abstraits, mais de lignes de fracture opérationnelles qui mettent continuellement en question leur légitimité.

Pour comprendre la conformité et la protection, il faut également prêter attention aux hiérarchies sociales et aux relations de pouvoir qui déterminent la manière dont la violence et la vulnérabilité se produisent. Parmi celles-ci, les différences et les dynamiques entre les sexes sont essentielles pour déterminer la crédibilité et l'efficacité des OSP. Une approche crédible de la protection des civils ne peut se permettre d'ignorer les questions de genre, un point sur lequel l'UA et l'ONU convergent. Les conflits sont intrinsèquement liés au genre, tant dans leurs impacts que dans la manière dont la violence est vécue, signalée et traitée. Les femmes et les filles sont disproportionnellement victimes de violences sexuelles et sexistes, tandis que les hommes et les garçons sont confrontés à des risques distincts tels que le recrutement forcé, la détention arbitraire et les traumatismes non reconnus (Amnesty International, 2004). Pourtant, le genre ne se limite pas aux expériences de vulnérabilité ; il façonne également la résilience, le leadership communautaire et les rôles de médiation informelle qui sont essentiels au maintien de la paix au niveau local.

Pour l'UA, la prise en compte des questions de genre est passée d'un engagement normatif dans le cadre du pro-

<sup>3</sup> Voir Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, (2008 ; UA, 2019).

gramme « Femmes, paix et sécurité » (WPS) à un principe opérationnel intégré dans sa doctrine, sa formation et la planification de ses missions. Des conseillers en matière de genre ont été déployés dans plusieurs missions de l'UA, tandis que le programme « Genre, paix et sécurité » de la Commission de l'UA soutient l'intégration des perspectives de genre dans la planification, la conduite et l'évaluation de ses opérations de soutien à la paix (UA, 2015).

Cette évolution institutionnelle reflète la prise de conscience que les stratégies de protection doivent s'appuyer sur une analyse des risques sensibles au genre et se fonder sur les expériences vécues par les communautés touchées. Les efforts en cours pour mettre en œuvre la Résolution 1325 visent à traduire ses quatre piliers, à savoir la participation, la protection, la prévention, ainsi que les secours et le relèvement, en pratiques à l'échelle de la mission plutôt qu'en activités ponctuelles. Cela implique l'intégration des perspectives de genre dans l'alerte précoce, la planification opérationnelle et le relèvement post-conflit, en veillant à ce que la protection ne consiste pas seulement à protéger les civils contre les dangers, mais aussi à permettre aux communautés de façonner leurs propres résultats en matière de sécurité et à renforcer la légitimité sociale des opérations de paix.

## Renforcer la conformité, la protection des civils et la prise en compte des questions de genre

S'appuyant sur le groupe de travail UA-ONU sur la conformité et la protection des civils, cette section identifie les domaines dans lesquels des normes opérationnelles plus strictes et des approches conjointes peuvent renforcer la crédibilité et la légitimité locale des opérations de soutien de la paix de l'UA.

### Conformité

En 2023, l'UA a adopté le Cadre stratégique pour la conformité et la responsabilité dans les opérations de soutien à la paix (AUCF), qui codifie la manière dont les missions doivent respecter les normes de conduite du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, ainsi que les obligations de protection dans les théâtres de conflit complexes (AUC, 2023). Conscient de la nature fluctuante et souvent risquée des environnements dans lesquels opèrent les OSP, le cadre définit une approche préventive, corrective et axée sur la responsabilité en matière de mauvaise conduite et de conformité (CUA, 2023 : 12-14). Ces engage-

ments se traduisent dans la pratique opérationnelle par des instruments au niveau des missions tels que les règles d'engagement (ROE), les lettres d'assistance (LoA), les procédures opérationnelles standard (SOP) et les directives du commandant de la force (FCD), qui relient les normes juridiques à la prise de décision tactique et à la responsabilité du commandement.

L'AUCF va au-delà des déclarations d'intention pour établir des mécanismes concrets visant à garantir une conduite légale et disciplinée. Elle officialise le passage de l'UA d'une gestion réactive des crises à une responsabilité préventive, faisant du respect des règles une fonction opérationnelle plutôt qu'un engagement rhétorique. Le cadre a introduit des normes comportementales, des procédures d'enquête interne et des mesures correctives pour les victimes. Il souligne que la protection des civils n'est pas seulement une obligation légale, mais aussi une condition pour la légitimité et le soutien politique continu des missions<sup>4</sup>. L'intégrité et la responsabilité, affirme-t-il, façonnent les perceptions locales et, avec elles, les perspectives d'une paix durable (AUC, 2023:11).

Une grande partie du cadre s'inspire des enseignements opérationnels tirés de la Somalie, où la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) a été confrontée à des allégations d'exploitation sexuelle, d'abus de femmes et de filles déplacées et de meurtres de civils. En réponse, l'UA a nommé des responsables de la conduite et de la discipline sur le terrain, renforcé les mécanismes de signalement et élargi la sensibilisation des communautés (Stern, 2014). L'AMISOM a également révisé sa politique en matière de tirs indirects afin de minimiser les dommages accidentels et, en 2012, a créé la Cellule de suivi, d'analyse et d'intervention en cas de victimes civiles (CCTARC) afin de documenter et de traiter les dommages causés aux civils, un exemple précoce de responsabilité fondée sur l'apprentissage dans les opérations de soutien de la paix de l'UA.

Malgré ces progrès, la mise en œuvre de l'AUCF reste inégale d'une mission à l'autre. Les procédures d'enquête sont souvent limitées par des ressources restreintes, des sensibilités politiques ou entravées par des réserves nationales, c'est-à-dire des restrictions imposées par certains pays fournisseurs de contingents sur la manière dont leur personnel peut faire l'objet d'enquêtes ou de sanctions. Les mécanismes de suivi peuvent manquer d'uniformité et la responsabilité sur le terrain dépend fortement du pouvoir discrétionnaire des dirigeants de la mission<sup>5</sup>. Le contrôle du personnel en uniforme reste in-

<sup>4</sup> Entretiens menés par l'auteur avec des responsables et des praticiens de la paix et de la sécurité de l'UA, de l'UNOAU et de l'UE, Addis-Abeba, Éthiopie, 28 octobre-1er novembre 2024..

<sup>5</sup> Entretiens menés par l'auteur avec des responsables et des praticiens de la paix et de la sécurité de l'UA, de l'UNOAU et de l'UE, Addis-Abeba, Éthiopie, 28 octobre-1er novembre 2024.

égal, les voies de recours pour les victimes sont limitées et la coordination civilo-militaire en matière de protection doit être encore renforcée<sup>6</sup>. Les efforts visant à intégrer les perspectives civiles dans la planification des missions, en particulier pour identifier et traiter les menaces, se sont intensifiés, notamment grâce à des initiatives de liaison avec les communautés et à des structures de coordination de la protection. Cependant, la traduction de ces pratiques en approches cohérentes à l'échelle de la mission reste une priorité institutionnelle permanente.

Pour sa part, l'ONU a institutionnalisé son approche par le biais de la Politique de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme (HRDDP), une référence importante pour l'élaboration de normes de protection dans le cadre d'opérations de paix complexes. L'AMISOM a adopté certains éléments de la HRDDP afin de renforcer la responsabilité et de faire de la protection des civils une priorité opérationnelle fondamentale. Dans cette optique, la mission a introduit des mesures d'atténuation visant à réduire les dommages causés aux civils, a fait progresser les protocoles de protection des enfants et a mis au point des processus structurés d'évaluation des risques grâce à des mécanismes tels que le groupe de travail sur la coordination civilo-militaire et le groupe national de protection<sup>7</sup>.

Le groupe de travail UA-ONU donne désormais la priorité à l'approfondissement de la complémentarité entre les deux cadres de conformité. La priorité est de renforcer l'interopérabilité entre le cadre de conformité de l'UA et le HRDDP, en veillant à ce que les principes communs – conformité avec le DIH et le DIDH, prévention des dommages et réactivité face aux risques en matière de protection – soient systématiquement intégrés dans les outils et pratiques opérationnels. Cela implique l'élaboration de procédures opérationnelles standard communes pour l'évaluation des risques, de canaux de signalement communs pour les violations présumées et d'approches coordonnées en matière d'enquêtes et de suivi<sup>8</sup>. L'objectif n'est pas de reproduire des systèmes, mais de favoriser la reconnaissance mutuelle et l'adaptabilité, en dotant les missions de l'UA d'outils adaptés au contexte qui font de la responsabilité et de la protection des responsabilités intégrées à l'ensemble de la mission.

L'attention croissante accordée par l'UA à la conformité est également soutenue par un partenariat tripartite avec l'Union européenne (UE) et les Nations Unies, qui vise à renforcer l'intégration des droits de l'homme dans les opérations de paix.<sup>9</sup> Bien qu'elle n'en soit encore qu'à ses débuts, cette collaboration offre une plateforme pour un soutien technique ciblé, en particulier dans des domaines tels que la formation, l'alerte précoce, l'anticipation et la gestion des risques liés aux droits de l'homme<sup>10</sup>. Sa valeur ajoutée réside dans le renforcement du leadership normatif de l'UA en facilitant le partage d'outils et de normes adaptables aux missions menées par l'UA, plutôt que d'être imposés de l'extérieur.

En fin de compte, garantir une conformité significative ne consiste pas seulement à disposer de bons cadres sur le papier, mais aussi à veiller à leur bon fonctionnement dans la pratique. Les enquêtes doivent être indépendantes, dotées de ressources suffisantes et à l'abri de toute ingérence politique. Les mesures disciplinaires doivent être appliquées de manière cohérente et communiquées de manière transparente, tandis que les cas graves doivent être renvoyés devant les autorités judiciaires nationales ou régionales pour être poursuivis. La prévention est tout aussi importante : les pays qui fournissent des troupes et des forces de police doivent recevoir une formation rigoureuse avant leur déploiement sur les codes de conduite de l'UA et le droit international applicable, afin que la responsabilité soit intégrée dès le début du déploiement<sup>11</sup>.

Enfin, le respect des règles doit également devenir participatif. L'engagement des civils est essentiel non seulement pour la légitimité, mais aussi pour l'apprentissage institutionnel. Des mécanismes de feedback communautaires devraient être formalisés afin de recueillir les points de vue locaux sur les risques en matière de protection, la conduite des missions et la dynamique de confiance, fournissant ainsi des informations exploitables pour l'évaluation des risques et la planification opérationnelle. Des canaux de signalement sécurisés pourraient être mis à l'essai afin de permettre aux civils de faire part de leurs préoccupations ou de signaler des préjudices sans crainte de représailles. De telles approches contribuent à faire passer la conformité d'un exercice hiérarchique à un processus partagé de responsabilité,

6 Entretiens menés par l'auteur avec des responsables et des praticiens de la paix et de la sécurité de l'UA, de l'UNOAU et de l'UE, Addis-Abeba, Éthiopie, 28 octobre-1er novembre 2024.

7 Entretiens menés par l'auteur avec des responsables et des praticiens de la paix et de la sécurité de l'UA, de l'UNOAU et de l'UE, Addis-Abeba, Éthiopie, 28 octobre-1er novembre 2024.

8 Entretiens menés par l'auteur avec des responsables et des praticiens de la paix et de la sécurité de l'UA, de l'UNOAU et de l'UE, Addis-Abeba, Éthiopie, 28 octobre-1er novembre 2024.

9 Entretiens menés par l'auteur avec des responsables et des praticiens de la paix et de la sécurité de l'UA, de l'UNOAU et de l'UE, Addis-Abeba, Éthiopie, 28 octobre-1er novembre 2024.

10 Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. (2022, 22 novembre). Lancement d'un projet de partenariat entre l'Union africaine, l'Union européenne et les Nations Unies pour soutenir le cadre de conformité des opérations de soutien à la paix de l'UA., <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/11/african-union-eu-un-partnership-project-launched-support-au-peace-support>.

11 Entretiens de l'auteur avec des responsables et des praticiens de la paix et de la sécurité de l'UA, de l'UNOAU et de l'UE, Addis-Abeba, Éthiopie, 28 octobre-1er novembre

reliant les normes juridiques aux expériences vécues par les communautés que les opérations de paix sont censées protéger.

## La protection des civils

Les opérations de paix sont souvent prises entre les attentes morales, les autorisations politiques et les contraintes pratiques, et cet écart définit la difficulté de protéger les civils dans la pratique. Les civils se tournent souvent vers les opérations de maintien de la paix pour obtenir une protection réelle contre la violence, indépendamment des limites formelles de leur mandat. Lorsque ces attentes ne sont pas satisfaites, les missions risquent de saper la confiance du public ou, dans certaines situations, d'être perçues comme complices par leur inaction. L'écart entre les attentes et les capacités fait du PoC non seulement un indicateur de l'efficacité opérationnelle, mais aussi un test de la légitimité d'une mission aux yeux des populations locales et même des partenaires internationaux. La formulation des mandats est donc décisive. L'expérience de la Mission d'appui et de stabilisation de l'UA en Somalie (AUSSOM), qui a succédé à l'ATMIS en 2025, illustre ce dilemme (CSNU, 2024). Bien que la directive de 2012 du Conseil de paix et de sécurité de l'UA préconise l'intégration de la protection des civils dans toutes les opérations de maintien de la paix de l'UA, le mandat axé sur la stabilisation de l'AUSSOM et l'accent mis sur le soutien aux forces de sécurité somaliennes révèlent la tension persistante entre les engagements politiques et les priorités opérationnelles. Lorsque les mandats donnent la priorité à la stabilisation sans dispositions claires en matière de protection des civils, celle-ci risque de devenir secondaire ou d'être appliquée de manière incohérente.

L'UA et l'ONU ont toutes deux élaboré des lignes directrices en matière de protection des civils sur la base de principes humanitaires communs, mais leurs approches doctrinales et politiques divergent sur des points importants. L'ONU conçoit la protection des civils comme une responsabilité qui incombe à l'ensemble de la mission, mise en œuvre dans le cadre de mandats fondés sur le consentement et guidée par l'usage mesuré de la force<sup>12</sup>. La protection est assurée en étroite coordination avec les partenaires humanitaires, mais reste limitée par les paramètres politiques et juridiques du maintien de la paix traditionnel. Dans la pratique, les soldats de la paix de l'ONU assurent une protection physique principalement par la dissuasion, la visibilité et la présence dans les communautés – patrouilles, mise en place de réseaux d'alerte communautaires et liaison par l'intermédiaire

d'assistants de liaison communautaires (Département des opérations de paix des Nations Unies, 2020). Ces outils renforcent la proximité avec les populations locales, mais reflètent également la posture prudente de l'ONU, en particulier dans les contextes où le consentement de l'État hôte est délicat ou lorsque la protection des civils pourrait impliquer une confrontation avec le gouvernement ou les forces alliées. L'ONU continue de faire face au défi de trouver un équilibre entre sa responsabilité de protéger les civils et la nécessité politique de maintenir le consentement de l'État hôte.

La doctrine de l'UA en matière de protection des civils s'écarte nettement de cette retenue. Son cadre à quatre piliers, à savoir la protection par le biais de processus politiques, la protection physique, la protection fondée sur les droits et création d'un environnement protecteur, reflète une vision plus intégrée et plus affirmée de la protection des civils (CUA, 2023 : 15). Contrairement aux opérations traditionnelles de maintien de la paix, les opérations de protection des civils de l'UA sont souvent déployées dans des zones de conflit actif et, parfois, sans le consentement total de l'État, ce qui oblige les missions à combiner des rôles de stabilisation, de contre-insurrection et de protection. Une telle assertivité opérationnelle peut améliorer la réactivité face aux menaces qui pèsent sur les civils, mais elle suscite également des attentes politiques et morales plus élevées : si les missions de l'UA revendiquent des mandats solides, elles doivent démontrer qu'elles disposent de mécanismes crédibles pour prévenir et répondre aux préjudices. Les missions de l'UA doivent constamment trouver un équilibre entre agir de manière décisive pour protéger les civils et rester dans les limites juridiques et politiques. Si elles n'agissent pas, elles perdent leur crédibilité pour ne pas avoir protégé la population ; si elles agissent avec trop de force, elles risquent d'être accusées d'avoir dépassé leurs fonctions.

Dans le cadre du groupe de travail UA-ONU sur le respect des obligations et la protection des civils, des efforts sont actuellement déployés pour combler les divergences doctrinales et opérationnelles entre les deux organisations. Les principaux domaines d'intérêt comprennent la clarification des conditions dans lesquelles la force peut être utilisée dans le cadre de missions de protection, l'ajustement des mandats de protection dans les déploiements conjoints et la conception de stratégies de protection des civils spécifiques à chaque mission, qui concilient les contraintes politiques et les besoins opérationnels.<sup>13</sup> L'intérêt de cette approche réside dans l'institutionnalisation d'une compréhension

<sup>12</sup> S'voir Département des opérations de paix des Nations Unies. (2019). La protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Nations Unies, p. 6-7., [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2023\\_protection\\_of\\_civilians\\_policy.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2023_protection_of_civilians_policy.pdf).

<sup>13</sup> Entretiens menés par l'auteur avec des responsables et des praticiens de la paix et de la sécurité de l'UA, de l'UNOAU et de l'UE, Addis-Abeba, Éthiopie, 28 octobre-1er novembre

commune de ce que signifie la « protection » pour les deux organisations, en veillant à ce que l'accent mis par l'UA sur une action énergique et l'engagement de l'ONU en faveur de la retenue puissent coexister dans un cadre cohérent de responsabilité.

Un autre domaine prometteur de collaboration entre l'UA et l'ONU concerne la manière dont les missions interagissent avec les communautés qu'elles sont censées protéger. L'ONU a mis au point des outils formels tels que les assistants de liaison avec les communautés et le suivi de la protection sur le terrain afin de soutenir un engagement structuré avec les populations locales. De son côté, l'UA a accumulé une vaste expérience sur le terrain en matière de sensibilisation et de médiation communautaires grâce à ses missions, même si ces pratiques n'ont pas encore été consolidées dans des directives opérationnelles communes. Étant donné que de nombreuses missions de l'UA opèrent dans des environnements instables et politiquement complexes, un engagement soutenu avec les populations locales est indispensable, non seulement pour la consultation, mais aussi pour l'alerte précoce, l'instauration de la confiance et la légitimité. L'élaboration de lignes directrices spécifiques à l'UA pour l'engagement communautaire ne nécessiterait pas une refonte doctrinale, mais plutôt la mise en œuvre des engagements existants, grâce à des outils adaptés au contexte qui définissent des rôles clairs, des mécanismes de feedback et des canaux de prise de décision. L'intégration de ces processus dans la planification des missions et les structures de commandement ferait de la protection des civils une priorité opérationnelle partagée à tous les niveaux de direction.

### Sensibilité au genre

Dans de nombreuses opérations de soutien à la paix, la prise en compte des questions de genre a été traitée comme une question de représentation plutôt que comme un élément ayant une incidence directe sur l'efficacité d'une mission. Pourtant, la Résolution 1325 et celles qui l'ont suivie indiquent clairement que les femmes, les hommes, les filles et les garçons vivent et réagissent aux conflits de manière profondément différente selon leur genre, ce qui façonne des schémas qui influencent leur vulnérabilité, leur capacité d'action et leurs besoins en matière de protection. Les femmes et les filles sont souvent victimes de violences sexuelles et sexistes, ce qui reflète le pouvoir symbolique attaché à leurs corps en tant que porteurs de l'identité culturelle ou communautaire (ONU, 2000 : 3-4). Parallèlement, elles jouent un rôle actif dans les situations de conflit, en tant que négociatrices, protectrices de la communauté ou, dans certains cas, membres de groupes armés (ONU, 2000 : 4). La reconnaissance de cette double réalité permet aux OSP de dépasser une approche centrée sur les victimes pour reconnaître le pouvoir d'action politique et social

des femmes comme faisant partie intégrante de la protection et de la consolidation de la paix. Cela nécessite à son tour de traduire les quatre piliers de la Résolution 1325 en pratiques opérationnelles, à savoir garantir la participation pleine et significative des femmes à tous les aspects des structures de mission, en tant que personnel militaire, policier et civil ; renforcer les mécanismes de protection contre la violence sexuelle et sexiste ; améliorer la prévention grâce à l'alerte précoce, à la responsabilisation et à la poursuite des auteurs de violations ; et apporter des réponses d'urgence et de relèvement qui tiennent compte des besoins spécifiques et des réalités vécues par les femmes et les filles.

Si l'UA et l'ONU partagent des engagements communs en matière d'égalité des sexes dans les opérations de soutien à la paix, leurs approches reflètent des logiques institutionnelles distinctes. L'engagement de l'UA s'est largement concentré sur l'intégration de la dimension de genre, c'est-à-dire l'intégration des considérations de genre dans les politiques, la planification et la représentation, en mettant l'accent sur l'augmentation de la participation des femmes aux postes de direction et de prise de décision<sup>14</sup>. Cette approche a rapidement gagné du terrain au sein des opérations de soutien à la paix de l'UA, car elle s'inscrivait plus facilement dans les structures bureaucratiques et les engagements politiques existants, sans bouleverser fondamentalement les pratiques opérationnelles sur le terrain. L'ONU, en revanche, a progressé vers une protection sensible au genre, qui s'appuie sur l'intégration mais l'étend à la manière dont les dynamiques de genre façonnent les vulnérabilités en temps réel et les résultats en matière de protection. Elle utilise des données ventilées par sexe, une analyse contextuelle des risques et des réponses adaptées aux besoins différenciés des femmes, des hommes, des filles et des garçons. En ce sens, la prise en compte des questions de genre va au-delà de l'équité en matière de représentation pour redéfinir la manière dont les missions perçoivent et répondent à l'insécurité, faisant du genre non pas une préoccupation supplémentaire, mais un prisme central à travers lequel la protection elle-même est comprise.

Il est essentiel de concilier ces deux approches pour réaliser pleinement l'intention de la Résolution 1325 dans les opérations menées par l'UA. Pour l'UA, cela ne nécessite pas d'abandonner l'intégration, mais de l'approfondir. Les missions doivent être équipées pour traiter les vulnérabilités distinctes et l'action stratégique des femmes, des hommes, des filles et des garçons : en ancrant la prise en compte des questions de genre non pas

<sup>14</sup> Entretiens menés par l'auteur avec des responsables et des praticiens de la paix et de la sécurité de l'UA, de l'UNOAU et de l'UE, Addis-Abeba, Éthiopie, 28 octobre-1er novembre

dans des hypothèses, mais dans une connaissance locale et une responsabilité. Cela nécessite l'intégration de conseillers en matière de genre non seulement au siège, mais aussi au sein des cellules de planification des missions, des composantes sur le terrain et des structures de coordination civilo-militaire. Ils devraient participer à l'évaluation des menaces aux côtés des planificateurs opérationnels, en veillant à ce que les risques tels que la violence sexiste, le recrutement forcé, les restrictions de mobilité ou le ciblage de groupes spécifiques soient pris en compte dans les décisions tactiques et les stratégies de protection. Une collaboration structurée avec les associations féminines et de jeunes devrait faire partie intégrante des cycles habituels de collecte d'informations et de feedback, transformant l'interaction avec les communautés d'une simple consultation en une conception conjointe. En résumé, la prise en compte des questions de genre doit évoluer d'une priorité thématique vers une logique fondamentale de légitimité et de crédibilité opérationnelle, déterminant la manière dont les missions perçoivent les menaces, allouent les ressources et mesurent leur succès.

## Conclusion

La Résolution 2719 marque un tournant dans les relations politiques et normatives entre l'UA et l'ONU en matière d'opérations de paix, non pas tant parce qu'elle débloquent de nouveaux financements, mais parce qu'elle redéfinit les termes mêmes sur lesquels sont jugées la légitimité, la responsabilité et l'efficacité des opérations de paix. En liant le soutien financier au respect des normes, à la protection et à la prise en compte des questions de genre, la résolution établit un cadre de responsabilité partagée qui aligne la légitimité politique sur les normes opérationnelles des opérations de paix en Afrique. Cependant, la traduction de ce changement normatif dans la réalité opérationnelle dépendra moins d'une harmonisation technique que d'une négociation politique soutenue. Le groupe de travail UA-ONU sur le respect des règles et la protection des civils offre une plateforme essentielle pour ce dialogue, mais son succès dépendra de la résolution de tensions plus profondes : entre appropriation et contrôle, entre opportunisme politique et cohérence normative, et entre les impératifs de protection et la logique du partenariat militaire. En fin de compte, l'enjeu n'est pas seulement l'intégrité des opérations de maintien de la paix de l'UA, mais aussi

leur capacité à maintenir leur légitimité dans des contextes où les alliances sont fluides et où la frontière entre les forces de maintien de la paix et les parties au conflit est de plus en plus difficile à tracer.

Pour l'UA, le défi à relever consiste moins à lancer quelque chose de nouveau qu'à approfondir ce qui a déjà été commencé. Depuis 2016, l'UA met en place les fondements de la responsabilité institutionnelle : intégration de normes de conformité dans les structures de commandement, création de mécanismes de conduite et de discipline, et développement d'outils pratiques pour la protection des civils et l'intégration des questions de genre. La Résolution 2719 renforce l'importance de cet effort. Elle appelle à une plus grande cohérence entre les missions, à une surveillance plus transparente et à un alignement plus étroit entre les intentions politiques et les pratiques opérationnelles. Pour répondre à ces attentes, il faudra non seulement des réformes techniques, mais aussi une volonté politique et une clarté des objectifs au sein de l'UA et de ses partenariats.

Pourtant, la politique de maintien de la paix reste complexe. Si la Résolution 2719 définit un cadre de responsabilité partagée, elle risque également de raviver d'anciennes hiérarchies si la conformité est utilisée comme un outil de contrôle externe plutôt que comme un moyen de responsabilisation mutuelle. Le rôle de l'ONU dans la gestion des fonds et la fixation de critères de référence pourrait, même involontairement, limiter l'action des Africains, reproduisant ainsi les mêmes contraintes bureaucratiques qui ont longtemps entravé les opérations de l'ONU. Préserver le leadership africain dans ce partenariat dépendra donc d'une négociation constante : affirmer l'autonomie stratégique tout en maintenant la crédibilité au sein d'un ordre international fondé sur des règles.

La tâche ne consiste donc pas à imiter le modèle des Nations Unies, mais à consolider une approche africaine distincte des opérations de paix, qui s'appuie sur la proximité, la connaissance du contexte et l'adaptabilité politique pour faire progresser la protection et la responsabilité de manière à la fois fondée sur des principes et pratique. La Résolution 2719 marque donc moins la fin d'un débat sur le financement que le début d'un nouveau pacte de crédibilité. Elle offre à l'UA à la fois un test et une opportunité : démontrer que les opérations menées par l'Afrique peuvent définir l'avenir de l'intervention légitime, en établissant des normes non pas par imitation, mais par l'exemple.

## Références

- Commission de l'Union africaine. (2015) *Programme sur le genre, la paix et la sécurité 2015-2020 (GPSP II)*. Addis-Abeba : Commission de l'Union africaine.
- Commission de l'Union africaine. (2019) *Projet de doctrine de l'Union africaine sur les opérations de soutien à la paix*. (Non publié)
- Commission de l'Union africaine. (2023) *Cadre de conformité et de responsabilité de l'Union africaine pour les opérations de soutien à la paix*. (Non publié)
- Commission de l'Union africaine. (2023) *Politique de l'Union africaine en matière de protection des civils dans les opérations de soutien à la paix*. (Non publié)
- Union africaine. (2024, 18 octobre) « La Task force conjointe UA-ONU se réunit au sujet de la Résolution 2719 du Conseil de sécurité des Nations Unies ». Disponible à l'adresse : <https://www.peaceau.org/en/article/joint-au-un-task-team-meets-on-uns-res-2719-2023>. (Consulté le 4 août 2025)
- Amnesty International. (2004) *Lives blown apart: Crimes against women in times of conflict*, pp. 8-9. Disponible à l'adresse : <https://www.amnesty.org/en/documents/act77/075/2004/en/>. (Consulté le 4 août 2025)
- Aning, K. et Abdallah, M. (2016a) 'Confronting hybrid threats in Africa: Improving multidimensional responses', dans de Coning, C., Gelot, L. et Karlsrud, J. (éd.) *The future of African peace operations: From the Janjaweed to Boko Haram*, pp. 22-25. London: Zed Books.
- Aning, K. et Abdallah, M. (2016b) « African agency in peace operations: The African Union's experience in context », dans de Coning, C. et Peter, M. (éd.) *Peace operations in a changing global order*, pp. 185-204. Cham: Palgrave Macmillan.
- Deleglise, D. (2024) *Vers des opérations internationales de soutien à la paix centrées sur les personnes en Afrique : le rôle de la société civile*. Friedrich Ebert Stiftung. Disponible à l'adresse : <https://library.fes.de/pdf-files/bue/ros/fes-pscc/21559.pdf>. (Consulté le 4 août 2025)
- Giffen, A. et Mokhefi, A. (2022) *Transfert de politique : la politique de protection des civils de l'Union africaine dans les missions de maintien de la paix en Somalie et au Soudan du Sud*. Stimson Center. Disponible à l'adresse suivante : <https://reliefweb.int/report/somalia/transferring-policy-african-unions-protection-civilians-policy-peacekeeping-missions-somalia-and-south-sudan>. (Consulté le 4 août 2025)
- Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. (2022, 22 novembre) « Lancement d'un projet de partenariat entre l'Union africaine, l'Union européenne et les Nations Unies pour soutenir le cadre de conformité des opérations de soutien à la paix de l'UA ». Disponible à l'adresse : <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/11/african-union-eu-un-partnership-project-launched-support-au-peace-support>. (Consulté le 4 août 2025)
- Stern, J. (21 octobre 2014) « Réduire l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix de l'Union africaine ». Stimson Center. Disponible à l'adresse : <https://www.stimson.org/2014/reducing-sexual-exploitation-and-abuse-african-union-peacekeeping-0/>. (Consulté le 4 août 2025)
- Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. (s.d.) « Protéger les civils ». Nations Unies. Disponible à l'adresse : <https://peacekeeping.un.org/en/protecting-civilians>. (Consulté le 4 août 2025)
- Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. (2008) *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : principes et directives*. Nations Unies. Disponible à l'adresse : [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone\\_eng\\_0.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf). (Consulté le 4 août 2025)
- Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. (2019) *La protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, pp. 6-7. Nations Unies. Disponible à l'adresse : [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2023\\_protection\\_of\\_civilians\\_policy.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2023_protection_of_civilians_policy.pdf). (Consulté le 4 août 2025)
- Département des opérations de paix des Nations Unies. (2020) *La protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies : manuel*. New York : Nations Unies. Disponible à l'adresse : [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo\\_poc\\_handbook\\_final\\_as\\_printed.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo_poc_handbook_final_as_printed.pdf). (Consulté le 6 août 2025)
- Conseil de sécurité des Nations Unies. (2023) *Résolution 2719 (2023)*. Disponible à l'adresse : [https://docs.un.org/en/S/RES/2719\(2023\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2719(2023)). (Consulté le 4 août 2025)
- Nations Unies. (2023) *Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils dans les conflits armés (S/2023/345)*. Conseil de sécurité des Nations Unies. Disponible à l'adresse : <https://undocs.org/S/2023/345>. (Consulté le 4 août 2025)
- Nations Unies. (2000) *Les femmes, la paix et la sécurité : étude présentée par le Secrétaire général conformément à la Résolution 1325 du Conseil de sécurité*, pp. 2-4. Disponible à l'adresse : <https://www.un.org/womenwatch/daw/public/eWPS.pdf>. (Consulté le 4 août 2025)
- Conseil de sécurité des Nations Unies. (2024) *Résolution 2767 (2024), adoptée par le Conseil de sécurité le 27 décembre 2024*. Disponible à l'adresse : [https://docs.un.org/en/S/RES/2767\(2024\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2767(2024)). (Consulté le 4 août 2025)

# Stabilisation ou exploitation ? Les acteurs non traditionnels de la paix dans la Corne de l'Afrique

Entretien avec Edmund Yakani, président du Forum des organisations de la société civile d'Afrique de l'Est (EACSOE).

**Ulrich Thum :** Ces dernières années, la Corne de l'Afrique a été le théâtre de l'émergence d'acteurs non étatiques non traditionnels qui s'impliquent dans les efforts de soutien à la paix dans la région. Contrairement aux acteurs étatiques et multilatéraux traditionnels impliqués dans le soutien institutionnalisé à la paix, tels que les Nations Unies, l'Union africaine, les États-Unis, l'Union européenne et d'autres pays donateurs occidentaux, les États du Golfe, la Turquie, la Chine, l'Inde et la Russie se sont principalement impliqués par le biais de la diplomatie bilatérale, des investissements économiques et des liens religieux, souvent en dehors des cadres multilatéraux formels. Quel rôle les acteurs étatiques non traditionnels ont-ils joué en matière de soutien à la paix ces dernières années dans la Corne de l'Afrique ?

**Edmund Yakani :** D'une manière générale, les efforts de soutien à la paix dans la Corne de l'Afrique sont marqués par des conflits d'intérêts. Prenons l'exemple des Émirats arabes unis : tout en se présentant comme un promoteur de la paix et de la sécurité, ils sapent en même temps les gouvernements en place qui ne s'alignent pas sur leur programme. Cela soulève la question de savoir comment impliquer ces « nouveaux » acteurs de la paix et comment faire comprendre que le véritable maintien de la paix signifie donner la priorité à la paix et à la stabilité plutôt qu'aux intérêts particuliers.

Le rôle de la Chine est différent. Elle est devenue plus active et plus visible, et a même nommé un envoyé spécial pour la Corne de l'Afrique et déployé des troupes dans le cadre de missions de l'ONU, comme au Soudan du Sud. Dans le même temps, les multinationales chinoises investissent dans des gouvernements engagés dans des conflits, renforçant ainsi leur capacité à mener la guerre. La question cruciale est donc de savoir comment impliquer la Chine afin que ses investissements ne nourrissent pas la violence ou ne compromettent pas la stabilité régionale.

Nous devons exiger dès le départ la transparence et la responsabilité de tous les acteurs, plutôt que d'attendre qu'ils concluent des accords secrets sous couvert de soutien à la paix.

**UT :** La nouvelle administration américaine est en train de changer radicalement sa manière d'interagir avec la région. Bien que l'on ne sache pas encore clairement à quoi cela ressemblera, il est évident qu'il y aura une forte baisse de son financement de l'aide au développement et de l'aide humanitaire. Quel effet ce « retrait » peut-il avoir sur la dynamique des conflits dans la région ?

**Yakani :** Cela dépendra vraiment de la volonté des nouveaux acteurs d'investir des ressources, d'utiliser leur influence et de consacrer une énergie réelle à la promotion de la paix et de la sécurité. Mais le retrait des acteurs traditionnels du financement du développement, de la paix et de la sécurité, en particulier des États-Unis, menace de compromettre les modestes progrès réalisés dans la mise en place de transitions politiques relativement pacifiques dans la région. Sans un soutien solide, ces processus risquent de retomber dans l'instabilité.

Je crains que le vide laissé par les acteurs traditionnels puissants ne soit exploité par des éléments perturbateurs. Si les nouveaux acteurs privilégient leurs intérêts particuliers au détriment de la paix et de la stabilité, leur implication pourrait être désastreuse. En revanche, s'ils prennent leurs responsabilités politiques au sérieux, en exigeant la protection des civils et en soutenant la transition de la violence vers la paix, leur engagement pourrait alors être constructif.

**UT :** La contribution de la Chine à la MINUSS représente un changement dans sa position en matière de paix et de sécurité mondiales. Elle déploie actuellement plus de 1 000 soldats dans le cadre de cette mission. Dans le même temps, la Chine s'est abstenue lors du vote sur la prolongation du mandat de la MINUSS.

**Yakani** : La Chine cherche à se positionner comme un acteur mondial influent, capable d'influencer les agendas internationaux, mais ses intérêts nationaux passent clairement avant tout. Au Soudan du Sud, la Chine est le plus grand investisseur pétrolier, avec des milliards de dollars de prêts non recouverts. Alors que les violences persistent, ses entreprises et ses ressortissants sont exposés à des risques, ce qui motive Pékin à participer à des missions de maintien de la paix, à la fois pour protéger ses intérêts et pour garder un œil sur le terrain.

Le Soudan du Sud illustre comment les intérêts nationaux acquis motivent l'engagement en faveur de la paix et de la sécurité internationales. La manière dont ces acteurs équilibrent leurs intérêts nationaux et leur responsabilité de maintenir la paix et la sécurité déterminera si le maintien de la paix risque d'être remodelé d'une manière qui compromettrait son objectif traditionnel.

**UT** : Avec la création du BRICS Plus, il existe désormais une institution multilatérale comptant deux membres de la Corne de l'Afrique élargie, l'Égypte et l'Éthiopie. Peut-on s'attendre à ce que le BRICS Plus soutienne activement les efforts de paix dans la région ?

**Yakani** : Je crains que le BRICS Plus ne tombe dans le même piège que l'Union africaine. Lorsque l'OUA s'est transformée en UA, elle a suscité des espoirs, mais ceux-ci ont été compromis par des membres aux intérêts contradictoires. Ces divisions ont affaibli la capacité de l'UA à établir un consensus pour la médiation, le maintien de la paix et les efforts plus larges en faveur de la paix et de la sécurité. Par exemple, l'Éthiopie et l'Égypte sont toutes deux membres du BRICS Plus, mais elles restent enlisées dans de profondes disputes politiques qui ont des implications majeures pour la paix et la sécurité régionales. Comment le BRICS pourrait-il jouer un rôle de médiateur crédible entre elles ? Nous avons déjà vu comment l'IGAD n'a pas réussi à établir un consensus dans des situations similaires, car trop de membres avaient des intérêts particuliers dans les conflits au Soudan du Sud, au Soudan ou en Éthiopie même.

Si le BRICS se contente de suivre les formats traditionnels, il est peu probable qu'il fasse la différence. Mais s'il crée un cadre plus solide et plus crédible, peut-être similaire au modèle de la CEDEAO avant son déclin, il pourrait éviter ces écueils.

**UT** : Ces dernières années, les Émirats arabes unis sont probablement devenus l'un des acteurs extérieurs les plus entreprenants dans la Corne de l'Afrique et sont très critiqués. Comment évalueriez-vous leur engagement ?

**Yakani** : D'après mes observations, les Émirats arabes unis compromettent la paix et la stabilité à long terme

dans la Corne de l'Afrique en s'attaquant aux gouvernements fonctionnels et en affaiblissant encore davantage les États fragiles. La région est devenue un terrain de jeu pour les rivalités entre les pays du Golfe, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, exportant leurs conflits diplomatiques et politiques dans la Corne. Chaque partie sape tout gouvernement perçu comme un allié de ses adversaires, transformant la région en une arène de concurrence par procuration.

Le Soudan en est un exemple typique. Les Émirats arabes unis et l'Arabie saoudite soutiennent des camps opposés, alimentant les conflits et sapant les institutions étatiques, dont beaucoup ont été stratégiquement affaiblies ou détruites. En ce sens, le rôle des Émirats arabes unis a été destructeur, rendant la stabilisation beaucoup plus difficile.

Le Soudan du Sud est également entraîné dans cette dynamique. Les Émirats arabes unis utilisent le Soudan du Sud comme une plate-forme pratique pour leur implication au Soudan. Grâce à des prêts, ils affaiblissent l'indépendance politique du Soudan du Sud tout en alourdissant le fardeau de sa dette. Les informations selon lesquelles des agents de la RSF se déplacent librement au Soudan du Sud, notamment pour collecter du carburant, suggèrent que l'influence des Émirats arabes unis permet de telles activités.

En échange de son soutien financier, les Émirats arabes unis sont susceptibles de demander des concessions, par exemple l'accès à des terres arables pour l'agriculture à grande échelle, afin de produire des denrées alimentaires qui seront réexportées vers le Golfe. Cela crée une dépendance supplémentaire pour le Soudan du Sud tout en servant les intérêts des Émirats arabes unis. Plutôt que de renforcer les États fragiles, l'engagement des Émirats arabes unis risque d'aggraver les crises en poursuivant ses propres intérêts géopolitiques et économiques.

**UT** : Comment voyez-vous le rôle de la Türkiye dans la région, et qu'est-ce qui motive sa présence croissante dans la médiation, mais aussi dans d'autres secteurs ?

**Yakani** : La Türkiye utilise une forme de soft power (pouvoir souple), qui n'est pas agressive, mais qui n'est pas non plus très stratégique. L'implication de la Türkiye dans la paix et la sécurité dans la région reste hésitante. Au Soudan du Sud, par exemple, son rôle est visible, mais reste largement en coulisses. La Türkiye s'engage dans une région déjà façonnée par divers intérêts particuliers, tant au niveau mondial que local, ce qui limite sa capacité à influencer directement les résultats.

Sa contribution est modeste et principalement axée sur le soutien : elle fournit une aide militaire, des uniformes,

du matériel médical et une certaine assistance pour renforcer les capacités de l'État en matière de paix et de stabilité. Ces efforts sont utiles, mais seulement à petite échelle. La Türkiye manque toutefois d'audace dans ses prises de position politiques. Elle ne s'est pas positionnée comme un acteur décisif ou influent en matière de paix et de sécurité, préférant jouer un rôle plus discret plutôt que de définir ouvertement la manière dont elle souhaite s'engager.

**UT** : Différents acteurs externes souhaitent la stabilité dans la Corne de l'Afrique, mais ils sont souvent motivés par des intérêts stratégiques et des valeurs différentes. Voyez-vous néanmoins des perspectives de coordination et de partenariat plutôt que de concurrence ?

**Yakani** : Un phénomène intéressant que nous avons observé dans la région au sens large, par exemple dans les Grands Lacs, est la coopération entre un ancien « acteur majeur » comme les États-Unis et une nation relativement plus petite comme le Qatar. Ensemble, ils ont fait pression pour obtenir un accord de paix en RDC. Bien qu'il reste à voir si cela portera ses fruits, cela pourrait indiquer un nouveau modèle d'engagement.

Mais ce nouveau modèle risque également de devenir transactionnel. La RDC en est un exemple : la paix et la sécurité dans ce pays reflètent de plus en plus un comportement transactionnel plutôt qu'une responsabilité collective. Transformer la paix et la sécurité en une marchandise crée un dangereux précédent. Cela risque de commercialiser un programme qui devrait servir l'intérêt

commun des citoyens. Dans les États fragiles, cela reflète la manière dont les ressources naturelles ont longtemps été exploitées pour alimenter la violence, sauf qu'aujourd'hui, le maintien de la paix lui-même risque de devenir un prétexte pour servir les intérêts particuliers des États puissants.

La dynamique entre la RDC et le Rwanda reflète cette tendance : l'influence économique est utilisée pour obtenir une acceptation politique, plutôt que d'appliquer les formats traditionnels d'engagement en faveur de la paix et de la sécurité. La question reste de savoir s'il existe une véritable volonté politique de respecter ces accords ou s'ils ne font que renforcer les déséquilibres de pouvoir.

Au fond, la paix et la sécurité sont toujours politiques. C'est pourquoi la Chine, par exemple, se trouve dans une position délicate : elle contribue aux forces de maintien de la paix sous le casque bleu de l'ONU tout en restant attachée à son principe de non-ingérence. Dès qu'un État déploie des soldats dans le cadre d'une mission de maintien de la paix, il entre déjà dans le domaine politique. L'hésitation de la Chine à renouveler les mandats de l'ONU tout en envoyant des troupes illustre cette contradiction. C'est également le piège que les Émirats arabes unis et d'autres pays doivent éviter. Aborder la paix et la sécurité sur une base transactionnelle sape la crédibilité, affaiblit la confiance et risque de transformer des contextes fragiles en arènes d'exploitation plutôt qu'en zones de stabilité.

# Maintien de la paix et politique intérieure au Mali : le cas de la MINUSMA

Abdoul Sogodogo

La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) a été déployée dans un contexte sécuritaire et politique compliqué par la prolifération des groupes terroristes et l'évolution des intérêts des principales parties : l'État malien et les sécessionnistes de l'Azawad. L'État qui a demandé l'intervention de la force de l'ONU l'a ensuite perçue comme un obstacle au rétablissement de sa souveraineté territoriale. Les forces sécessionnistes, initialement moins enthousiastes à l'égard de l'intervention, ont fini par utiliser la mission comme source de légitimité internationale. Malgré les tentatives de dialogue, ces positions antagonistes sont restées dans l'impasse en raison d'une profonde méfiance entre les parties, d'une lutte pour le pouvoir non résolue et d'une situation sécuritaire aggravée par la montée du terrorisme djihadiste. En 2023, le gouvernement malien a ordonné le retrait de la mission.

Ce chapitre s'appuie sur des discours, des rapports de la MINUSMA et des entretiens avec des acteurs maliens pour comprendre les défis auxquels le Mali est confronté dans la mise en œuvre du mandat de l'ONU au Mali. Son originalité réside dans son analyse de l'influence du contexte sécuritaire et politique national malien, soulignant comment les réalités politiques locales, qui n'ont pas été intégrées dans la conception du mandat, ont influencé la perception critique de la mission par le public, illustrant « la revanche du contexte » (Oliver de Sardan 2021).

L'analyse est divisée en trois parties. De prime abord, elle examine le contexte relatif au déploiement de la mission en 2013 afin de montrer comment les tensions initiales reflétaient un décalage sous-jacent entre le mandat de l'ONU et les priorités de Bamako. Ensuite, elle se penche sur les difficultés rencontrées par la MINUSMA pour mettre en œuvre le fragile Accord d'Alger de 2015 afin d'illustrer pourquoi et comment le gouvernement malien a finalement rejeté le mandat de la MINUSMA et le processus de paix qu'elle était censée soutenir. Enfin, elle examine l'instrumentalisation politique de la MINUSMA par les acteurs nationaux et sécessionnistes.

## Un déploiement sans paix à maintenir ? Une base bancale

Au cours de l'année 2012, une alliance de rebelles sécessionnistes et de militants djihadistes a déferlé sur le nord du Mali. Alors que les sécessionnistes ont brièvement établi un État séparatiste, l'« Azawad », dans le nord du Mali, l'alliance entre les factions sécessionnistes et djihadistes s'est rapidement effondrée. Sorties victorieuses de cette scission, les forces djihadistes ont avancé vers Bamako au début de l'année 2013, déterminées à refondre le Mali en un État islamique fondamentaliste. Une intervention militaire française opportune, l'opération Serval, menée aux côtés de l'armée malienne et des troupes tchadiennes, a permis de vaincre les groupes armés et de ramener presque toutes les villes sous le contrôle du gouvernement. Cependant, les forces internationales ont autorisé les militants de l'Azawad à rester dans plusieurs villes du nord. En juin 2023, un cessez-le-feu fragile et la promesse de nouvelles négociations entre les forces maliennes et les forces sécessionnistes laïques ont été convenus à Ouagadougou.

C'est pour stabiliser cette situation fragile que la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) a été créée par la Résolution 2100 du Conseil de sécurité des Nations Unies le 25 avril 2013 et lancée en juillet.

La résolution définissait le mandat initial de la MINUSMA en sept points : rétablir l'autorité de l'État, soutenir le dialogue et le processus électoral, protéger les civils, promouvoir les droits de l'homme et soutenir la justice nationale et internationale. Avec la Résolution 2164 du 25 juin 2014, ce mandat a été recentré sur des priorités telles que la sécurité, la stabilisation, la protection des civils et le dialogue politique. Ces priorités ont continué à évoluer chaque année, éloignant la mission de ses objectifs initiaux et contribuant à la demande finale du gouvernement malien de retrait de la mission.

Avec le recul, l'adoption de la Résolution 2100 dans un contexte de conflit persistant s'est avérée inadéquate. Lorsque le Conseil de sécurité a adopté la résolution en avril 2013, il n'existait toujours pas de véritable « accord de paix », et le fragile cessez-le-feu de juin 2013 n'a pas résolu ce problème. Il n'y avait pas de paix à maintenir au Mali, il fallait la construire.

Le premier défi auquel la MINUSMA a été confrontée a été l'élection présidentielle de 2013, qui s'est tenue alors que la ville de Kidal, dans le nord du pays, était toujours sous le contrôle des militants de l'Azawad. Les tensions autour de l'élection ont encore sapé la confiance entre les nouvelles autorités et les groupes armés. Le président élu, Ibrahim Boubacar Keïta, a refusé de recevoir le représentant spécial de l'ONU, Bert Koenders, en 2013 (Legrand, 2014), laissant présager des relations difficiles entre la mission de l'ONU et les autorités maliennes. En 2014, des combats ont brièvement éclaté entre les deux parties à Kidal lorsque le Premier ministre a tenté de se rendre dans la ville, avant qu'un nouveau cessez-le-feu ne soit conclu.

En 2015, la MINUSMA a joué un rôle clé dans la négociation de l'Accord de paix d'Alger qui a remplacé les cessez-le-feu de 2013 et 2014. Enfin, un accord de paix a été conclu, que la MINUSMA devait soutenir. Le sort de la MINUSMA serait étroitement lié à l'accord de 2015. Malheureusement, peu d'organisations de la société civile ont participé au processus de paix. Des forums d'explication et de débat publics ont été organisés pour présenter la feuille de route et le projet d'accord, mais ils ont été boycottés par l'opposition politique (Naffet, 2018). Ces défis internes ont ouvert la voie à des critiques publiques continues sur le mandat de la MINUSMA et à l'impopularité de la mission au Mali (sondages Mali-Mètre 2021-2023).

Le processus de paix de 2015 a été encore compromis par deux autres problèmes. Premièrement, l'ONU n'a négocié qu'avec le Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA) et la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA), deux groupes séparatistes. Elle a complètement ignoré les puissants groupes djihadistes qui restaient très influents (entretien, Bamako). Sans tenter d'inclure toutes les parties prenantes, les djihadistes étaient prêts à faire échouer tout accord.

Le deuxième problème était la grande diversité des intérêts à gérer. La mise en œuvre de l'accord a été perturbée à plusieurs reprises par des affrontements armés entre les signataires, comme en 2015, lorsque la milice pro-gouvernementale GATIA a attaqué et chassé la CMA, mouvement sécessionniste/fédéraliste, de la ville d'Anéfis (Jeune Afrique, 2015).

Le gouvernement malien et la mission de l'ONU avaient une compréhension différente de la situation. La MINUSMA a finalement considéré que sa mission consistait à faciliter un processus de paix entre les sécessionnistes laïques et le gouvernement malien. Cependant, en l'absence d'accord, le soutien international au processus de paix était en contradiction avec la priorité malienne de réaffirmer sa souveraineté. Cette tension s'est manifestée par la difficulté à organiser des élections à Kidal, l'exclusion de puissants groupes djihadistes et les affrontements répétés entre les signataires de l'accord de 2015.

## La MINUSMA face à la résistance malienne

Ce désaccord fondamental susciterait rapidement de l'animosité. Les tactiques « normales » de maintien de la paix de l'ONU, telles que la création de zones tampons entre les combattants, ont été considérées comme une atteinte à la souveraineté nationale. La MINUSMA a eu du mal à mettre en œuvre l'accord de 2015 en raison des divergences d'interprétation et de la bonne foi douteuse des parties concernées. À mesure que l'accord faiblissait, la MINUSMA rencontrait une résistance croissante de la part du gouvernement et de la population maliens.

L'accord ne tenait pas compte non plus des intérêts contradictoires du gouvernement malien et des groupes séparatistes armés (Sogodogo, 2024). Le gouvernement malien visait à rétablir la cohésion sociale sur la base de l'accord, avec une proposition de décentralisation et de réformes politiques. De leur côté, les séparatistes réclamaient un État fédéraliste. La mise en œuvre de l'accord a été encore compliquée par la fragmentation des groupes armés signataires, le manque d'inclusivité dans les négociations et la crise politique qui a débuté en 2020. En conséquence, la paix sur le terrain est restée difficile à atteindre. Des groupes armés tels que la CMA et le JNIM ont continué à mener des attaques contre les civils, à massacrer des villages et à imposer une justice sommaire et des prélèvements forcés sous forme de « zakat ».

La question de la zone tampon demeure un sujet sensible. En 2015, le général Oumar Bikimo, commandant en chef adjoint de la MINUSMA, décrit l'utilisation de ces zones : « Nous avons pris des mesures de sécurité à Anéfis, mais aussi à Kidal. Nous avons jugé nécessaire d'établir une zone de sécurité de 20 kilomètres autour de Kidal. Ces mesures sont certes temporaires, mais elles restent en vigueur à ce jour » (Jeune Afrique, 2015). Cela a empêché les Forces armées maliennes et les milices

pro-gouvernementales alliées de reprendre les territoires occupés (Kidal) par la coalition sécessionniste-djihadiste. La MINUSMA étant largement perçue au Mali comme un obstacle à la paix, une grande partie de la population malienne et le gouvernement se sont opposés à sa présence.

En réponse, la population a souvent exprimé son désaccord lors de manifestations. Devant la base de l'ONU à Gao, le 27 janvier 2015, une foule s'est rassemblée pour s'opposer au projet de la MINUSMA d'établir une zone tampon à Tabankort, dans le nord-est. Selon eux, cette initiative nuirait aux groupes d'autodéfense armés qui combattent les rebelles dans la région (BBC Africa, 2015). Les manifestants avaient obtenu un document prétendument provenant de la MINUSMA détaillant un projet de « zone de sécurité » visant à mettre fin aux affrontements entre la CMA et la « Plateforme » pro-gouvernementale, tous deux signataires de l'accord (L'Essor, 2015).

La fragmentation des groupes armés signataires a encore davantage sapé la légitimité de l'accord. Désespérée de sauver le processus de paix faiblissant, l'ONU a eu recours en 2018 à un « Pacte pour la paix » qui appelait à une plus grande inclusivité, à une décentralisation accélérée et à une pression internationale. Dans la Résolution 2432 qui l'accompagnait, l'ONU a exprimé sa profonde frustration face au retard pris dans la mise en œuvre de l'accord malgré le soutien international (Dicko, 2018).

En outre, des processus clés tels que le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) et la création d'autorités intérimaires dans le nord du pays étaient pratiquement impossibles en raison des revendications d'autonomie de la CMA, de la vision centralisatrice du gouvernement et des milices communautaires exigeant que les griefs socio-économiques liés à la terre et à la représentation politique soient pris en compte (Lebovich, 2017). En 2017, seuls 1 500 des 30 000 combattants visés avaient été désarmés, selon le rapport 2017 de la MINUSMA.

La méfiance entre les parties prenantes n'a fait que croître avec le coup d'État de 2020 et l'assassinat en 2021 d'un leader clé de la CMA, Ould Sidat, à Bamako. Avec l'assassinat de Sidat, les signataires rebelles ne pouvaient plus avoir confiance dans la capacité de la MINUSMA ou de la communauté internationale à les protéger, ni dans l'engagement du gouvernement à respecter l'accord. La recrudescence des attaques terroristes cette même année a été perçue par la population comme une conséquence de l'échec du processus de paix.

Ces violences ont renforcé l'impression générale selon laquelle l'accord était déconnecté de la réalité politique.

Certains acteurs de la société civile se sont organisés pour s'opposer à l'accord, notamment le groupe bien nommé « Front de refus de l'Accord d'Alger ». Ce groupe a publiquement appelé au retrait de l'accord et a organisé à plusieurs reprises des rassemblements à Bamako.

Le mandat de la MINUSMA était d'aider le Mali à relever plusieurs défis interdépendants : rétablir la souveraineté territoriale, sécuriser le pays et protéger les populations civiles. Cependant, ces objectifs, en particulier les deux premiers, ne seront jamais atteints. Kidal est restée sous le contrôle des groupes armés, étant donné que l'opération Serval avait empêché l'armée malienne d'entrer dans la ville de Kidal lors de la libération des villes de Gao et de Tombouctou, et que le MNLA ne s'était réinstallé à Kidal qu'après ces événements.

La crise sécuritaire s'est propagée du nord vers le centre du pays, marquée par des massacres atroces à Ogossagou, Sobane-Da et ailleurs (Sogodogo, 2024). Malgré la présence des forces de l'ONU, les attaques terroristes répétées ont renforcé un profond sentiment d'abandon et d'injustice parmi les populations civiles.

C'est dans ce contexte que l'activiste Siriki Kouyaté, manifestant contre la MINUSMA en avril 2023, a déclaré à un journaliste : « Toute la population est mobilisée, de Kayes à Kidal, pour exiger le départ de la MINUSMA. C'est une présence qui prolonge, institutionnalise et légalise la guerre. Et la MINUSMA n'est plus crédible. Le chef de l'ONU, António Guterres, a déclaré que la MINUSMA n'était pas mieux équipée pour faire face à la menace terroriste » (Kane, 2023). À cette occasion, Jeamille Bittar, leader politique de l'opposition M5-RFP, a déclaré : « Nous pensons que les missions de l'ONU à travers le monde ont montré leurs limites, en particulier au Mali (...). Je pense qu'elles sont venues pour nous aider, et nous ne voulons plus de cette aide. Cette aide n'est pas adaptée aux besoins exprimés par la population » (Kane, 2023).

Le statut de force neutre de la MINUSMA n'a jamais correspondu aux souhaits des autorités maliennes. Dès le début, des personnalités clés telles que le ministre des Affaires étrangères Abdoulaye Diop, le président IBK et divers représentants spéciaux du secrétaire général des Nations Unies ont souligné, à chaque renouvellement du mandat, la nécessité d'une mission plus « robuste » pouvant contribuer à la lutte contre le terrorisme. Le président nigérien Mahamadou Issoufou a déclaré en janvier 2018 que la MINUSMA, avec son mandat de force d'interposition, ne pouvait pas rétablir l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire malien, plaidant en faveur d'une force militaire dotée des moyens de mener une guerre contre les groupes terroristes (Koba, 2018).

Dans le cadre de la poursuite de cette requête, le gouvernement de transition a également demandé sans succès une modification du mandat. C'est dans cet esprit que le Premier ministre Choguel Kokalla Maïga a déclaré à l'Assemblée générale des Nations Unies : « Nous devons également, et surtout, remettre sur la table la demande d'un mandat plus robuste et d'un changement de posture de la MINUSMA, que notre gouvernement a régulièrement formulée au Conseil de sécurité des Nations Unies » (Maïga, 2021). Ces différents facteurs expliquent pourquoi 92 % des personnes interrogées dans le cadre d'un sondage d'opinion Mali-Mètre se sont prononcées en faveur du départ de la MINUSMA (Mali-Mètre, 2024).

## Instrumentalisation de la MINUSMA

Certains groupes armés signataires de l'accord de paix de 2015, notamment la CMA, étaient favorables à la mission de l'ONU. La protection de la MINUSMA leur a permis de maintenir leur contrôle sur les zones qu'ils occupaient, de tirer profit des réseaux de contrebande et d'acquérir une légitimité politique internationale (entretien, Tombouctou). Cependant, les groupes djihadistes étaient hostiles à la présence des forces de l'ONU, qu'ils ont fréquemment attaquées (ONU, 2017, 2022), tant physiquement que par le biais d'un discours politique hostile (David, 2023).

La coalition CMA, dominée par Iyad Ag Aghali, a utilisé la MINUSMA pour renforcer sa crédibilité sur la scène internationale. En participant aux mécanismes de l'Accord d'Alger (2015) sous la supervision de l'ONU, la CMA a acquis une légitimité de facto, puisque son inclusion dans les pourparlers de paix lui a conféré le statut de « partenaire » aux yeux de l'ONU, malgré son implication passée dans des exactions, notamment le massacre d'Aguelhok en 2012 et la prise de Kidal en 2014. La MINUSMA a également été considérée par ce groupe comme un moyen d'accéder à des ressources. En ce sens, la CMA a négocié des positions au sein des « autorités provisoires » du nord, financées par des fonds internationaux transitant par la MINUSMA.

De même, la présence de la MINUSMA dans les régions de Kidal, Gao et Tombouctou a indirectement permis à la CMA de consolider son contrôle en se présentant comme un « interlocuteur nécessaire » pour l'ONU. La CMA a marginalisé les milices rivales, notamment le GATIA pro-gouvernemental. Dans les zones sous son influence, il a appliqué une forme de justice locale combinant la charia et les traditions touaregs ; cette hybrida-

tion a été tolérée par l'ONU au nom de la « stabilité ». À certains égards, elle a néanmoins renforcé le contrôle territorial de la CMA.

D'autre part, sous la présidence d'IBK (2013-2020), le gouvernement a utilisé la MINUSMA pour renforcer un discours unitaire, rejetant les revendications de fédéralisme ou de régionalisme de la CMA. La mission de l'ONU a servi de faire-valoir à la rhétorique nationaliste. Certains dirigeants politiques ont galvanisé le sentiment patriotique en accusant la CMA de collaborer avec l'ONU pour « diviser le Mali ». Par exemple, en 2018, IBK a refusé de mettre en œuvre la « loi sur les autorités locales », arguant que la MINUSMA soutenait un « programme séparatiste » (entretien, Bamako).

Après le coup d'État de 2020, le nouveau gouvernement a continué à propager un discours anti-MINUSMA qui présentait la mission de l'ONU comme un « vestige néocolonial » faisant obstacle à la volonté du Mali d'affirmer sa souveraineté nationale (entretien, Bamako). Conformément à cette tendance, le ministre des Affaires étrangères Abdoulaye Diop a appelé au retrait de la MINUSMA en juin 2023, la qualifiant de « source de division ».

En résumé, la perte de crédibilité de la MINUSMA est devenue un bouc émissaire utile pour tous les acteurs : les groupes armés l'ont accusée de partialité, le gouvernement de laxisme et la population civile de ne pas les protéger contre les attaques djihadistes

## Conclusion

Bien que la mission de l'ONU au Mali (2013-2023) ait remporté des succès notables dans le soutien aux élections et la fourniture d'aide humanitaire, le contexte sécuritaire et politique dans lequel elle a été déployée exigeait un mandat offensif pour aider le gouvernement central à rétablir son autorité sur l'ensemble du territoire national.

L'un des principaux défis pour la paix au Mali réside dans la soumission des groupes indépendantistes aux djihadistes terroristes du JNIM. Alors que l'ONU avait l'intention d'intervenir entre l'armée malienne et les sécessionnistes, ces derniers se sont alliés aux djihadistes, qui sont ainsi devenus les seuls dirigeants des régions du nord. Cependant, les djihadistes n'ont pas vraiment été inclus dans le processus de dialogue de paix, ni dans l'accord préliminaire de Ouagadougou, ni dans l'accord négocié à Alger en 2015. En conséquence, l'accord de 2015, qui aurait dû servir de base au dialogue politique et à la réconciliation nationale, s'est avéré inefficace.

L'accord n'incluait pas les représentants des populations majoritaires du nord qui s'opposent aux sécessionnistes, notamment les communautés songhaï et peule.

De plus, les intérêts divergents et souvent antagonistes des acteurs locaux, notamment le gouvernement et les groupes armés, ont rendu difficile l'élaboration d'une vision unifiée pour la réconciliation nationale. Cette absence de véritable consensus national a compromis le processus de paix et sapé de manière irrémédiable les efforts de stabilisation de la MINUSMA.

Tout au long de son déploiement, la mission a été perçue et exploitée de différentes manières par les acteurs locaux, devenant un levier de légitimité politique ainsi qu'un symbole des contradictions de la gouvernance internationale. En fin de compte, les échecs de la MINUSMA ont conduit à sa diabolisation par la politique intérieure malienne, et elle en a payé le prix. En juin 2023, les autorités de transition ont ordonné à la MINUSMA de quitter le pays.

## Références

BBC Africa. (3 avril 2015). Mali : the UN's mea culpa. BBC News Africa.

David, B. (25 avril 2023). Mali : la MINUSMA cible d'une campagne de désinformation après les attaques de Sévaré. RFI.

Fondation Friedrich-Ebert. (2023). Perceptions des Maliens sur les opérations internationales de soutien à la paix.

International Crisis Group (ICG). (2022). La MINUSMA à la croisée des chemins.

Institut international pour la paix (IPI). (2024). Nouvelles leçons à tirer de l'expérience de la MINUSMA au Mali.

Jeune Afrique. (2015a). Mali : Que se passe-t-il à Anéfis ? - Jeune Afrique.com. JeuneAfrique.com.

Jeune Afrique. (2015b). Mali : Que se passe-t-il à Anéfis ? - Jeune Afrique.com. JeuneAfrique.com.

Kane, M. (2023). Mali : nouvelle manifestation contre la MINUSMA – DW – 28/04/2023.

Keïta, N. (2018). L'accord pour la paix et la réconciliation au Mali : issu du processus d'Alger : entre euphorie et doute, la paix montre des signes de progrès ! Friedrich-Ebert-Stiftung, Mali.

Koba, B. S. (2018). Le président nigérien Mahamadou Issoufou réprimande la MINUSMA ! Par Le Carréfour- Mali

Lebovich, A. (2017). Reconstruire les ordres locaux au Mali : perspectives historiques et défis futurs. Brookings Local Orders Paper Series, 7, 1-23.

Legrand, S. H. (16 janvier 2014). INFO OBS. Les revers de l'ONU au Mali. Le Nouvel Obs.

L'Essor. (2015). Situation à Tabankort : la MINUSMA recommande la création d'une zone de sécurité.

Maiga, C. K. (2021). Discours du Dr Choguel Kokalla MAIGA, Premier ministre, chef du gouvernement du Mali, à l'occasion du débat général de la 76e session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Mali Mètre. (2021). Sondage d'opinion « Que pensent les Maliens ? »

Mesa, B. (2023). Le Sahel. Tribus, djihad et trafic – À la croisée des chemins.

ONU. (2024). Notre histoire. <https://peacekeeping.un.org/fr/our-history>.

ONU. (2017). Mali : l'ONU condamne les attaques contre la MINUSMA à Douentza et Tombouctou. Opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

ONU. (1er juin 2022). Les soldats de la paix repoussent une attaque terroriste à Kidal. MINUSMA.

RFI. (26 mai 2023). Mali : rassemblement pour exiger le départ de la MINUSMA. RFI.

Sardan, J.-P. O. de. (2021). La revanche des contextes : les mésaventures de l'ingénierie sociale en Afrique et au-delà

Sébastien, M. (2012). Le MNLA et Ansar Dine proclament un « État islamique » d'Azawad.

Sogodogo, A. (2024). Libération de Kidal. L'Essor. <https://l'essor.ml>

Sogodogo, A. (19 mars 2024). Mali : la dénonciation de l'« Accord d'Alger », un tournant dans la résolution du conflit ? The Conversation.

# SAMIDRC : Une mission mal préparée

Stephanie Wolters

Le déploiement éphémère de la Mission de la SADC en RDC (SAMIDRC) dans l'est de la RDC en 2024-2025 a eu des conséquences politiques négatives considérables pour l'organisme régional, les pays contributeurs de troupes (TCC) que sont la Tanzanie, l'Afrique du Sud et le Malawi, ainsi que pour les efforts régionaux de maintien de la paix à travers l'Afrique. Cet article retrace l'histoire du déploiement et identifie trois facteurs clés qui ont compromis le succès de la mission. Premièrement, la SADC a sous-estimé la motivation et la force de son adversaire. Le groupe rebelle Mouvement du 23 mars (M23) et ses soutiens, les Forces de défense rwandaises (FDR), se sont révélés être une force combinée compétente et déterminée de plus de 8 000 hommes. Deuxièmement, la SAMIDRC était militairement mal équipée pour se défendre contre une menace équivalente, et encore moins pour reprendre le territoire au M23. Cette faiblesse matérielle a finalement conduit à la défaite et au retrait sans que le mandat ait été accompli. Le dernier facteur a été le rejet politique interne de la mission en Afrique du Sud, principal contributeur de troupes à la SAMIDRC. Le gouvernement sud-africain n'avait pas anticipé la réaction négative de l'opinion publique face au coût et aux pertes humaines occasionnés par le déploiement de la SANDF en RDC. Les vives critiques des partis d'opposition et la réalité du gouvernement de coalition ont considérablement réduit la capacité du parti au pouvoir à prendre des décisions unilatérales concernant les déploiements militaires à l'étranger.

## Résurgence du M23 et échec de l'EACRF

Fin 2021, le groupe rebelle M23 a refait surface dans l'est de la RDC. Soutenu par le Rwanda, il a commencé à conquérir de plus en plus de territoire dans la province du Nord-Kivu au cours des années 2021-2022. Les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), l'armée nationale congolaise, ont rapidement démontré leur incapacité à défendre les frontières du pays ou à protéger la population civile, tandis que le

M23 reconstitué s'est révélé être une force militaire nettement plus puissante que lors de la crise précédente en 2012-2013. La Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO) a admis en 2022 qu'elle ne pouvait pas rivaliser avec le M23 sur le champ de bataille, affirmant que la capacité militaire du M23 était plus proche de celle d'une armée nationale que d'un groupe armé (Masheer 2022).

Pour pallier la faiblesse de son armée, le gouvernement de la RDC a réuni un ensemble hétéroclite de groupes armés congolais existants, unis par leur opposition au M23. Cette alliance de groupes armés, connue sous le nom de Wazalendo, est devenue une force auxiliaire officielle des FARDC. Cependant, le Wazalendo n'a pas été en mesure de rivaliser avec le M23 et les RDF, et les FARDC ont continué à perdre de plus en plus de territoire (CSNU, 2023).

Le gouvernement congolais s'est alors tourné vers les forces militaires régionales pour obtenir de l'aide, en s'adressant d'abord à la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) au milieu de l'année 2022. Composée de troupes du Kenya, de l'Ouganda et du Burundi, la Force régionale de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EACRF) a été déployée en grande partie à l'initiative du gouvernement kenyan. L'élite kenyane a cherché à s'implanter économiquement en RDC, en s'appuyant sur les relations personnelles étroites entre le président kenyan sortant Uhuru Kenyatta et le président congolais Félix Tshisekedi. Les liens personnels entre les deux chefs d'État remontent à la forte amitié qui unissait Kenyatta et le père de Tshisekedi, et ont joué un rôle important dans la décision de la RDC de rejoindre la CAE quelques mois seulement après l'arrivée au pouvoir de Tshisekedi en 2019. Ces liens solides, ainsi que les ambitions économiques du Kenya en RDC, expliquent la précipitation du Kenya à s'impliquer dans la crise. Outre le déploiement de l'EACRF, la CAE a également soutenu un volet politique, le « processus de Nairobi », qui visait à réunir tous les groupes armés de l'est de la RDC pour discuter du désarmement. Le gouvernement congolais a exclu le M23 des pourparlers dès le premier jour en raison de son offensive militaire en cours. La poursuite des combats a

sapé la volonté de désarmement, laissant le processus de Nairobi en décalage avec la réalité sur le terrain.

Les troupes de l'EACRF ont été déployées dans l'est de la RDC à la fin de l'année 2022, mais moins de six mois plus tard, le gouvernement congolais s'est brouillé avec les États membres de la CAE au sujet de la nature exacte du mandat de la force. Kinshasa estimait que l'EACRF devait activement poursuivre le M23, tandis que la CAE affirmait que ses troupes étaient là pour protéger les zones qui avaient été reprises par l'armée congolaise. De plus, le président congolais Félix Tshisekedi était mécontent que la CAE reste réticente à pointer du doigt le Rwanda pour son soutien au M23. En conséquence, le gouvernement congolais a demandé à l'EACRF de quitter le pays et s'est tourné vers la SADC pour combler le vide.

## Sous-estimer l'adversaire

À ce stade, Tshisekedi et ses alliés de la SADC, auxquels il avait demandé de l'aide, estimaient qu'une solution militaire était envisageable pour une force combinée FARDC-SADC. On ne sait pas si l'évaluation de ses capacités par la SADC était fondée sur la relative facilité avec laquelle elle avait pu neutraliser le M23 en 2013, mais ce qui est clair, c'est qu'elle a surestimé la force et l'engagement de ses forces et sous-estimé ceux du M23 et du Rwanda. Cette sous-estimation a été à l'origine de la défaite humiliante et du retrait de la SAMIDRC en 2025.

Le revirement de Tshisekedi vers l'Afrique australe était quelque peu inattendu, car il avait largement ignoré cette région pendant ses premières années à la présidence. En faisant pression sur la SADC et l'Afrique du Sud, Tshisekedi a réussi à convaincre que la RDC avait besoin d'un soutien militaire. Les motivations de Tshisekedi étaient assez claires : c'était une année électorale et il avait axé sa campagne électorale pour un second mandat sur le rétablissement de la paix dans l'est de la RDC. Pour tenir cette promesse, il avait besoin d'une force militaire qui agirait de manière agressive contre le M23. Le renvoi de l'EACRF, impopulaire, et l'arrivée d'une force de la SADC ont constitué des victoires politiques importantes pour Tshisekedi (Wolters, 2024). Cependant, la décision de la SADC d'accepter de déployer des troupes a été une surprise. La SADC était restée relativement passive pendant les trois premières années du conflit et peu de gens s'attendaient à ce qu'elle comble le vide laissé par le départ de l'EACRF.

La position officielle des responsables sud-africains était que le déploiement en RDC était nécessaire en vertu du pacte de défense mutuelle de la SADC, qui oblige l'orga-

nisation à venir en aide à un État membre en cas d'attaque. Beaucoup doutaient que ce soit là toute l'histoire, notamment parce que l'engagement de la SADC a commencé trois ans après le début du conflit, mais aussi parce que les scandales de corruption qui ont marqué l'histoire de l'ANC et les vastes richesses minérales de la RDC ont fait naître des soupçons quant à la possibilité que des intérêts financiers illicites sous-tendent cette décision.

D'autres motifs moins tangibles étaient également en jeu. La SADC et l'Afrique du Sud considéraient depuis longtemps la RDC comme faisant partie de leur sphère d'influence et entretenaient des relations diplomatiques et militaires de longue date, remontant à la guerre de 1998. Lorsque la première crise du M23 a éclaté en 2012, la Tanzanie, le Malawi et l'Afrique du Sud, qui ont tous par la suite contribué à la SAMIDRC, ont déployé la Brigade d'intervention (FIB). La FIB était une intervention militaire offensive sous la direction et le financement de l'ONU. Lors de la crise de 2012-2013, le Rwanda a été soumis à une pression diplomatique internationale rapide et importante pour qu'il cesse de soutenir le M23. Au moment du déploiement de la FIB, le Rwanda s'était conformé aux exigences internationales visant à rompre ses liens militaires. La FIB a donc pu vaincre relativement facilement ce groupe armé affaibli. La FIB est restée déployée en RDC avec pour mandat de neutraliser les groupes armés congolais et étrangers aux côtés de la MONUSCO et des FARDC. Malheureusement, les opérations de la FIB n'ont depuis lors remporté que des succès limités.

La nature du déploiement de la SAMIDRC en 2023 diffère considérablement de celle de la FIB en 2013 sur quatre points essentiels. Premièrement, ce sont les pays contributeurs de troupes et la RDC, et non l'ONU, qui ont pris en charge les coûts du déploiement de la SAMIDRC, estimés à 500 millions de dollars par an. Deuxièmement, la SAMIDRC ne fait pas partie d'une mission de maintien de la paix neutre de l'ONU, mais plutôt d'une force régionale autonome de maintien de la paix déployée pour protéger un État membre. Troisièmement, la pression internationale exercée sur le Rwanda pour qu'il mette fin à son soutien au M23 et retire ses troupes RDF a mis du temps à s'intensifier et, en 2025, n'avait eu aucun impact sur l'implication du Rwanda. Bien que le rôle du Rwanda ait été établi depuis 2022 par l'ONU et de nombreuses autres organisations internationales, ainsi que par les agences de renseignement de plusieurs pays, Kigali nie son soutien au M23 ainsi que la présence de ses troupes dans l'est de la RDC. Le soutien militaire, financier et logistique du Rwanda au M23 reste inchangé, et la puissance militaire de la rébellion est intacte. Enfin, lorsque la SAMIDRC a été déployée fin 2023, le conflit faisait rage depuis 2021. Le conflit était d'une ampleur différente de celle de 2012-2013.

L'incapacité de la SADC à admettre la menace à laquelle elle était confrontée a été le premier des trois facteurs qui ont condamné la SAMIDRC. La conséquence immédiate de ce premier facteur a toutefois été le deuxième facteur, à savoir une force sous-équipée.

## Déploiement d'une force sous-équipée et mal préparée

En raison de la sous-estimation de la situation par la SADC, les forces déployées n'étaient pas préparées à affronter l'ennemi. Il était clair dès le départ que les forces de la SADC ne pouvaient pas rivaliser avec leur adversaire. Au cours de la première année de son déploiement, la SAMIDRC s'est révélée incapable de faire la différence sur le champ de bataille. Selon le Groupe d'experts des Nations Unies sur la République démocratique du Congo, le M23/RDF a étendu son contrôle territorial de 30 % entre avril et décembre 2024, tandis que les troupes de la SAMIDRC sont restées stationnées dans leur quartier général à Sake, à environ 30 km à l'ouest de la capitale provinciale, Goma (CSNU, 2024). En janvier 2025, 70 % de la province du Nord-Kivu était sous le contrôle du M23 et des RDF. La SAMIDRC a été confrontée à un certain nombre de défis opérationnels importants. La mission était censée disposer d'une capacité de 5 000 soldats, mais elle n'a jamais atteint son effectif maximal. En outre, le déploiement n'a jamais été entièrement financé et il manquait de soutien aérien. Bien avant la campagne militaire du M23 en janvier 2025, les analystes sud-africains de la défense avaient averti que la SADC ne pouvait pas soutenir un tel déploiement et que le manque de formation, de préparation et d'équipement mettait les soldats sud-africains en danger. Darren Olivier, directeur de l'African Defence Review, a déclaré : « La SAMIDRC était vouée à l'échec dès le départ, sans soutien aérien organique, sans effectifs suffisants et sans plan B en cas de percée des lignes des FARDC par le M23 et les forces rwandaises. Elle n'était pas conçue pour combattre de manière indépendante » (defenceWeb, 2025b). Selon l'analyste en défense Darren Wigin, pour remplir son mandat, la SAMIDRC aurait eu besoin « d'une brigade renforcée avec des capacités de soutien maritime, aérien et d'artillerie, un soutien logistique (transport routier, capacités de réparation et de dépannage, évacuation des blessés, collecte de renseignements et force de réaction rapide pour soutenir la RDC ».

De plus, l'armée congolaise, l'une des plus corrompues et des plus faibles du continent, était un partenaire peu fiable. De nombreux commandants des FARDC ont des liens avec divers groupes armés ou sont impliqués dans

le commerce illégitime de minerais, tandis que les troupes des FARDC sont connues pour commettre *des violations des droits humains* (CSNU, 2024 ; HCDH, 2025). Lorsque le M23 a avancé vers le quartier général de la SAMIDRC et vers Goma en janvier 2025, de nombreux soldats des FARDC ont tout simplement pris la fuite. La SADC et l'Afrique du Sud, qui ont 13 ans d'expérience sur le terrain en RDC, auraient dû être conscientes des défis importants que représente la collaboration avec l'armée congolaise.

Le mandat offensif du SAMIDRC était clair et la SADC comprenait le rôle du Rwanda dans le soutien au M23, ainsi que l'implication directe des Forces de défense rwandaises (RDF). La reconnaissance ouverte par la SADC du rôle joué par le Rwanda a apporté un soutien diplomatique important à la RDC à un moment où de nombreux États, ainsi que l'UA, hésitaient à parler ouvertement de l'implication du Rwanda. La position claire de la SADC et le statut de non-membre du Rwanda au sein de l'ont fait du déploiement de la SAMIDRC une mauvaise nouvelle pour le président rwandais Paul Kagame. Kagame savait qu'il ne pouvait pas influencer la SADC comme il avait pu influencer la CAE, qui était réticente à s'opposer militairement ou politiquement à un État membre. Dès le début, il a fait tout ce qu'il pouvait pour saper le déploiement de la SAMIDRC. Au début de l'année 2024, quelques semaines après le début du déploiement de la SAMIDRC, le Rwanda a fait pression sur le Conseil de sécurité des Nations Unies pour qu'il vote contre l'octroi d'un soutien logistique à la SAMIDRC. Il a également fait pression sur le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine pour l'empêcher d'approuver la force. Il a échoué sur les deux fronts : l'UA a approuvé la force et le Conseil de sécurité des Nations Unies a voté en faveur d'un soutien logistique limité à la SAMIDRC par le biais de sa mission de maintien de la paix existante en RDC. Ces deux décisions ont ouvert la voie à un renforcement logistique et financier de la SAMIDRC. Lorsque l'approche politique a échoué, le Rwanda a pris des mesures directes. Le M23 et les RDF ont pris pour cible la SAMIDRC, et en particulier les troupes sud-africaines. Les troupes de la SAMIDRC ont été à plusieurs reprises la cible de tirs nourris des forces du M23 et du Rwanda de l'autre côté de la frontière (Fabricius, 2024).

Kagame n'a pas caché sa colère envers l'Afrique du Sud. Dans une interview accordée en avril 2024 à la *South African Broadcasting Corporation (SABC)*, la chaîne de télévision publique, il a clairement déclaré qu'il ne pensait pas que la SADC ou l'Afrique du Sud avaient leur place dans l'est de la RDC et a critiqué ce déploiement (Mokona, 2024)

## Vaincu par la politique intérieure

Kagame est un politicien exceptionnellement rusé, et il a habilement anticipé que l'ANC au pouvoir aurait du mal à expliquer les pertes humaines à un public déjà sceptique quant à l'important investissement financier de l'Afrique du Sud dans une mission lointaine. En ciblant les troupes de la SAMIDRC, il a braqué les projecteurs sur le déploiement et sur le mauvais état de la Force de défense nationale sud-africaine (SANDF). En fin de compte, c'est sur la scène politique intérieure sud-africaine que la SADC allait subir une défaite décisive.

En janvier 2025, le M23 et la RDF ont envahi la base de la SAMIDRC à Sake, s'emparant de Goma le lendemain et tuant 13 soldats de la SANDF au cours de l'opération. Dans les semaines qui ont suivi la bataille, Ramaphosa a continué à défendre le déploiement, laissant entendre que c'était la nature même des efforts de maintien de la paix et justifiant le rôle de l'Afrique du Sud en affirmant que : « *L'intégrité territoriale de la RDC doit être respectée conformément à la Charte des Nations Unies sur le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des autres États. La présence des forces de la SAMIDRC démontre l'engagement des États membres de la SADC à soutenir la RDC dans ses efforts pour parvenir à une paix et une stabilité durables* » (République d'Afrique du Sud, Présidence, 2024).

Mais les débâcles se sont succédé. L'aéroport de Goma étant fermé et sous le contrôle du M23, les troupes de la SAMIDRC positionnées à l'aéroport de Goma dans l'espoir d'obtenir l'aide de leurs pays sont devenues de facto prisonnières du M23 et de la RDF pendant 48 jours, sans aucun soutien logistique de la part de l'Afrique du Sud (defenseWeb, 2025a). Alors qu'il a fallu 31 jours pour rapatrier les soldats blessés, les corps des soldats morts n'ont pu être rapatriés avant début mars, après que le gouvernement sud-africain ait négocié leur passage via le Rwanda. Cette situation était profondément humiliante et politiquement coûteuse pour Ramaphosa. L'indignation publique suscitée par ce déploiement et les critiques selon lesquelles la SANDF avait été envoyée dans une situation instable sans moyens de se défendre ont atteint leur paroxysme. Il semble que cette attention publique ait pris Ramaphosa par surprise, les déploiements étrangers précédents n'ayant pas fait l'objet d'un examen aussi minutieux de la part du public. Mais les temps avaient changé : l'ANC avait perdu la majorité en 2024 et gouvernait dans le cadre d'une coalition, tandis que la méfiance du public à l'égard de l'ANC et de ses représentants n'avait jamais été aussi forte.

Ramaphosa et le gouvernement sud-africain ont donc cédé, mettant brusquement fin au déploiement à la mi-mars 2025. Étonnamment, Ramaphosa a suggéré que la résolution imminente du conflit justifiait le retrait de la SAMIDRC, déformant grossièrement la situation sur le terrain : « *La décision des trois pays contributeurs de tenter de se retirer définitivement de l'est de la RDC repose également sur le fait que le cessez-le-feu que nous avons cherché à instaurer dans cette région est désormais accepté* » (defenseWeb, 2025a).

En réalité, rien n'aurait pu être plus éloigné de la vérité : la situation dans l'est de la RDC en mars 2025 était nettement pire qu'au moment du déploiement de la SAMIDRC fin 2023. Avant son déploiement, le gouvernement congolais contrôlait les capitales provinciales de Goma et Bukavu, villes désormais tenues par le M23. Le cessez-le-feu évoqué par Ramaphosa n'était pas non plus en vigueur lorsque la décision de retirer la SAMIDRC a été prise : le premier cessez-le-feu négocié par les États-Unis et le Qatar n'est entré en vigueur qu'en juillet 2025 et n'a pas duré plus de quelques jours.

Fin janvier, la CAE et la SADC ont tenu un sommet conjoint au cours duquel elles ont décidé de travailler ensemble pour résoudre la crise. Elles ont proposé un certain nombre d'initiatives, telles que la fusion des négociations régionales et nationales entre les groupes armés et le déploiement d'une force militaire conjointe composée de troupes de la SADC et de la CAE. On ne sait pas si cette dernière initiative verra le jour, mais le fait que la SADC l'ait acceptée signifie qu'elle a complètement changé de position, passant d'alliée du gouvernement de la RDC dans sa lutte contre le M23 et les FDR à acteur passif prêt à s'aligner sur les opinions et les approches de la CAE. La CAE, dont le Rwanda est un État membre, ne devrait pas s'opposer ouvertement au soutien apporté par le Rwanda au M23. Kinshasa a perdu son allié africain le plus important, tandis que le Rwanda peut compter sur la CAE pour bloquer toute initiative critiquant ses actions.

Il faudra attendre début juillet 2025 pour que la majorité des soldats de la SANDF déployés dans l'est de la RDC soient rapatriés en Afrique du Sud (defenseWeb, 2025c). Le préjudice causé à l'image de l'Afrique du Sud et de la SADC en tant qu'acteurs du maintien de la paix en Afrique est considérable : elles ont promis leur soutien à un État membre de la SADC sur la base de principes, ont investi des ressources publiques et des vies sud-africaines dans l'opération, mais ont finalement été incapables de tenir leurs promesses. Lorsque leur incapacité a été révélée, elles ont cédé à la pression intérieure, ont abandonné tous leurs principes et ont retiré leur soutien, faisant ainsi le jeu du Rwanda. Pour sauver la face, l'Afri-

que du Sud et la SADC ont présenté ce retrait comme l'évolution naturelle du conflit vers un règlement politique négocié. À l'heure où nous rédigeons cet article, fin 2025, un tel accord reste une fiction. Il ne sera pas facile de se remettre d'un échec aussi cuisant.

## Conclusion

Les parties impliquées dans le déploiement de la SAMIDRC, le gouvernement congolais hôte, la SADC et les pays contributeurs de troupes, ont toutes fait preuve d'un manque de vision à long terme. Le gouvernement de la RDC voulait une résolution rapide, ignorant les fai-

bles de sa propre armée, tandis que la SADC s'est également précipitée, oubliant d'évaluer la force de l'ennemi, les facteurs du conflit et sa propre capacité à remplir son mandat. Ce déploiement précipité a nui à la réputation de la SADC en matière de maintien de la paix, au prix de fonds gaspillés et de vies humaines perdues. Plus grave encore, le conflit reste non résolu. Lorsqu'elles évalueront les futurs déploiements, la SADC et l'Afrique du Sud devront d'abord analyser soigneusement les réponses proposées et s'assurer que tous les efforts sont correctement financés. Les populations vivant dans les zones de conflit et les contribuables des pays fournisseurs de troupes ne devraient pas avoir à payer le prix d'incursions militaires mal conçues et mal exécutées.

# Cartographie de la débâcle : l'échec de la coordination des nombreux défenseurs de Goma

Fred Bauma

Le 28 janvier, après un siège d'un an et plus d'une semaine de combats, le M23 a finalement pris la capitale provinciale de Goma (CSNU, 2025). La ville est tombée malgré deux opérations de paix internationales, l'armée congolaise, des mercenaires roumains et des milices partisans qui la défendaient. La prise de Goma et de Bukavu, capitale du Sud-Kivu, en l'espace de quelques semaines a marqué une étape importante dans l'escalade de la violence qui ravage l'est de la RDC. Cette offensive est la plus grande avancée territoriale réalisée par un groupe armé depuis la fin de la deuxième guerre du Congo en 2002. Sept cent mille (700 000) personnes ont été déplacées dans le Nord-Kivu. Cet article tente d'expliquer pourquoi les différentes forces qui se battent (ou prétendent se battre) dans et autour de la ville de Goma n'ont pas été en mesure d'empêcher l'offensive du M23 et son expansion historique. Sur la base d'une analyse de la littérature et d'une douzaine d'entretiens avec des acteurs clés, cet article conclut que l'inefficacité des forces combattant aux côtés du gouvernement congolais résulte d'un manque flagrant de coordination à tous les niveaux. Ce manque de coordination était le résultat d'une série de choix stratégiques opérés par le gouvernement congolais et ses alliés, à savoir la qualité des troupes, la qualité du commandement et le manque de préparation. Bien que d'autres facteurs aient contribué à l'escalade, tels que l'échec du processus de Luanda et le calendrier de la transition présidentielle aux États-Unis, ce manque de coordination entre les défenseurs a rendu possible la conquête militaire du M23.

En novembre 2012, lorsque la précédente rébellion du M23 a occupé la ville de Goma, cela a provoqué une vive indignation internationale et conduit à la suspension de l'aide au Rwanda par de nombreux pays, dont l'Allemagne, la France et les États-Unis (Radio Okapi, 2012). Plus important encore, l'indignation suscitée par la chute de Goma a conduit à la création d'une force de maintien de la paix, la *Brigade d'intervention* (FIB), une force offensive de l'ONU composée de troupes des États d'Afrique australe chargée d'éradiquer les groupes armés, à commencer par le M23 (CSNU 2023). La prise de Goma en 2012, bien qu'elle ait constitué une victoire importante pour le M23, a marqué le début de sa défaite un an plus

tard. Privée du soutien du Rwanda et harcelée depuis les airs par les hélicoptères de combat de la FIB, la rébellion du M23 s'est retournée contre elle-même et s'est effondrée.

Douze (12) ans plus tard, la ville de Goma reste un lieu stratégique. Véritable centre humanitaire et économique, Goma était devenue un important centre militaire et le siège de plusieurs consulats (dont ceux d'Afrique du Sud, d'Ouganda, des Pays-Bas, de Belgique, de France et du Kenya). Une forteresse, donc, mais aussi une cible potentielle. Malgré la résurgence du M23 en 2021, le sentiment que « Goma ne tombera jamais » était fort (BBC Afrique, 2025). Pour de nombreux analystes et diplomates, la leçon de 2012 était qu'« il n'était pas dans l'intérêt du M23 de prendre la ville de Goma » et que la réaction internationale qui s'ensuivrait serait contre-productive pour le mouvement rebelle.

Le gouvernement congolais comptait sur la concentration de ses forces militaires pour protéger la ville et se préparait à riposter « à la moindre escarmouche » contre le Rwanda, protecteur du M23 (Top Congo, 2025). Depuis la résurgence du M23 en 2021, le gouvernement congolais a triplé ses dépenses militaires et investi ces ressources dans des armes lourdes basées à Goma et Bukavu (Agence Ecofin, 2024). Outre les armes, l'armée congolaise (FARDC) à Goma a été renforcée par un large éventail d'alliés. En plus de diverses milices partisans connues sous le nom de « Wazalendo » (patriotes), les Congolais ont engagé deux sociétés militaires privées (Agemira et Congo Protection) et ont fait appel à l'armée burundaise alliée. La mission de maintien de la paix de l'ONU, la MONUSCO, s'est également engagée à défendre la ville. En décembre 2023, la MONUSCO a lancé l'opération défensive « Springbok » qui visait à maintenir l'armée rwandaise et le M23 à l'écart de la ville de Goma et à l'extérieur de la ville de Sake. Enfin, le bloc régional de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a déployé une mission militaire (SAMIDRC) pour défendre la ville (SADC 2023). Et pourtant, non seulement Goma est tombée sous le contrôle du M23, mais aussi Bukavu, Walikale et de nombreuses autres villes du Nord et du Sud-Kivu. L'expansion de la

rébellion dans la riche région de Beni-Lubero, au Nord-Kivu, n'a été stoppée que par la présence d'unités de l'armée ougandaise (UPDF) déployées dans le cadre des opérations antiterroristes de lutte contre l'État islamique (Tazama RDC, 2025). Il s'agissait d'une escalade de violence sans précédent et d'un échec pour toutes les forces présentes à Goma.

Cet article comporte trois parties. Tout d'abord, il retrace la chronologie de la prise de la ville de Goma. Il évalue ensuite les actions de chacune des forces présentes et, enfin, il s'interroge sur l'efficacité des mécanismes de coordination mis en place, notamment le Centre de coordination des opérations conjointes (CCCO).

Le 28 janvier, après un siège d'un an et plus d'une semaine de combats, le M23 a finalement pris la capitale provinciale de Goma (CSNU, 2025). La ville est tombée malgré deux opérations de paix internationales, l'armée congolaise, des mercenaires roumains et des milices partisans qui la défendaient. La prise de Goma et de Bukavu, capitale du Sud-Kivu, en l'espace de quelques semaines a marqué une étape importante dans l'escalade de la violence qui ravage l'est de la RDC. Cette offensive est la plus grande avancée territoriale réalisée par un groupe armé depuis la fin de la deuxième guerre du Congo en 2002. Sept cent mille (700 000) personnes ont été déplacées dans le Nord-Kivu. Cet article tente d'expliquer pourquoi les différentes forces qui se battent (ou prétendent se battre) dans et autour de la ville de Goma n'ont pas été en mesure d'empêcher l'offensive du M23 et son expansion historique. Sur la base d'une analyse de la littérature et d'une douzaine d'entretiens avec des acteurs clés, cet article conclut que l'inefficacité des forces combattant aux côtés du gouvernement congolais résulte d'un manque flagrant de coordination à tous les niveaux. Ce manque de coordination était le résultat d'une série de choix stratégiques opérés par le gouvernement congolais et ses alliés, à savoir la qualité des troupes, la qualité du commandement et le manque de préparation. Bien que d'autres facteurs aient contribué à l'escalade, tels que l'échec du processus de Luanda et le calendrier de la transition présidentielle aux États-Unis, ce manque de coordination entre les défenseurs a rendu possible la conquête militaire du M23.

En novembre 2012, lorsque la précédente rébellion du M23 a occupé la ville de Goma, cela a provoqué une vive indignation internationale et conduit à la suspension de l'aide au Rwanda par de nombreux pays, dont l'Allemagne, la France et les États-Unis (Radio Okapi, 2012). Plus important encore, l'indignation suscitée par la chute de Goma a conduit à la création d'une force de maintien de la paix, la Brigade d'intervention (FIB), une force offensive de l'ONU composée de troupes des États d'Afrique

australe chargée d'éradiquer les groupes armés, à commencer par le M23 (CSNU 2023). La prise de Goma en 2012, bien qu'elle ait constitué une victoire importante pour le M23, a marqué le début de sa défaite un an plus tard. Privée du soutien du Rwanda et harcelée depuis les airs par les hélicoptères de combat de la FIB, la rébellion du M23 s'est retournée contre elle-même et s'est effondrée.

Douze (12) ans plus tard, la ville de Goma reste un lieu stratégique. Véritable centre humanitaire et économique, Goma était devenue un important centre militaire et le siège de plusieurs consulats (dont ceux d'Afrique du Sud, d'Ouganda, des Pays-Bas, de Belgique, de France et du Kenya). Une forteresse, donc, mais aussi une cible potentielle. Malgré la résurgence du M23 en 2021, le sentiment que « Goma ne tombera jamais » était fort (BBC Afrique, 2025). Pour de nombreux analystes et diplomates, la leçon de 2012 était qu'« il n'était pas dans l'intérêt du M23 de prendre la ville de Goma » et que la réaction internationale qui s'ensuivrait serait contre-productive pour le mouvement rebelle.

Le gouvernement congolais comptait sur la concentration de ses forces militaires pour protéger la ville et se préparait à riposter « à la moindre escarmouche » contre le Rwanda, protecteur du M23 (Top Congo, 2025). Depuis la résurgence du M23 en 2021, le gouvernement congolais a triplé ses dépenses militaires et investi ces ressources dans des armes lourdes basées à Goma et Bukavu (Agence Ecofin, 2024). Outre les armes, l'armée congolaise (FARDC) à Goma a été renforcée par un large éventail d'alliés. En plus de diverses milices partisans connues sous le nom de « Wazalendo » (patriotes), les Congolais ont engagé deux sociétés militaires privées (Agemira et Congo Protection) et ont fait appel à l'armée burundaise alliée. La mission de maintien de la paix de l'ONU, la MONUSCO, s'est également engagée à défendre la ville. En décembre 2023, la MONUSCO a lancé l'opération défensive « Springbok » qui visait à maintenir l'armée rwandaise et le M23 à l'écart de la ville de Goma et à l'extérieur de la ville de Sake. Enfin, le bloc régional de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a déployé une mission militaire (SAMIDRC) pour défendre la ville (SADC 2023). Et pourtant, non seulement Goma est tombée sous le contrôle du M23, mais aussi Bukavu, Walikale et de nombreuses autres villes du Nord et du Sud-Kivu. L'expansion de la rébellion dans la riche région de Beni-Lubero, au Nord-Kivu, n'a été stoppée que par la présence d'unités de l'armée ougandaise (UPDF) déployées dans le cadre des opérations antiterroristes de lutte contre l'État islamique (Tazama RDC, 2025). Il s'agissait d'une escalade de violence sans précédent et d'un échec pour toutes les forces présentes à Goma.

Cet article comporte trois parties. Tout d'abord, il retrace la chronologie de la prise de la ville de Goma. Il évalue ensuite les actions de chacune des forces présentes et, enfin, il s'interroge sur l'efficacité des mécanismes de coordination mis en place, notamment le Centre de coordination des opérations conjointes (CCCCO).

## La lente chute de Goma

L'assaut final sur Goma a duré moins d'une semaine, mais la bataille pour la ville s'est déroulée en plusieurs étapes. Ces étapes sont importantes pour comprendre comment une force estimée à 11 000 combattants a pu vaincre plusieurs armées déployées sur le terrain. La pression sur la ville de Goma a commencé près d'un an avant la chute de la ville. En février 2024, le M23 a attaqué la ville de Sake, à 27 km à l'ouest de Goma (Le Monde Afrique, 2025). Le M23 a temporairement occupé la ville avant de se retirer dans les environs sous la pression internationale. Cette attaque a provoqué un déplacement massif des habitants des villes environnantes vers les camps de déplacés de Goma, où ils sont restés jusqu'à ce que les camps soient démantelés par le M23 après sa victoire (HRW, 2025a). Jusqu'alors, Sake, « rempart essentiel de la défense de Goma », restait une ville fantôme. Des groupes armés alliés au gouvernement, appelés « Wazalendo » (patriotes), ont occupé Sake avec l'armée congolaise, sous le regard impuissant des forces du SAMIRDC et de la MONUSCO (Jeune Afrique, 2025b). Le M23 s'est retiré dans les collines entourant Sake et a pris le contrôle de toutes les voies d'approvisionnement vers la ville de Goma, assiégeant ainsi la ville. Cette impasse qui a duré un an a été sporadiquement interrompue par des attaques des miliciens Wazalendo et des repréailles du M23, mettant en danger les personnes déplacées dans les camps de Mugunga et Lushagala (HRW, 2024). Les organisations humanitaires ont régulièrement déploré ces attaques, qui violent le droit international humanitaire et font des dizaines de victimes. Goma était également troublée par la présence soudaine de plusieurs milliers de Wazalendo et de divers bataillons de l'armée congolaise qui vivaient désormais tous dans la ville. Dans la ville, comme dans les camps, l'insécurité régnait. La population s'est lassée des rebelles, de l'armée congolaise et de leurs partisans locaux (Radio Okapi, 2024a).

Pendant ce temps, le processus de paix de Luanda peinait à avancer. Les représentants des gouvernements congolais et rwandais se sont mis d'accord sur des opérations contre les FDLR et le retrait des « mécanismes de défense » du Rwanda (RFI Afrique, 2024a). Cependant, le M23, principale force belligérante, n'a pas été invité aux négociations. Les efforts de paix ont échoué après que le Rwanda a boycotté la réunion prévue le 15 décembre

2024 entre Paul Kagame et Félix Tshisekedi (RFI Afrique, 2024b). L'échec des pourparlers a marqué le début de l'offensive qui allait permettre la prise de la ville.

Immédiatement après le rejet de Tshisekedi par le Rwanda, le M23 a lancé une série d'attaques contre les positions des FARDC à Ngungu, dans le Masisi, puis à Minova, prenant ainsi le contrôle de la navigation sur le lac Kivu (DW Afrique, 2025). Le 25, le M23 a lancé une attaque rapide contre la ville de Sake et, le 27, a commencé l'assaut sur Goma. L'armée rwandaise est intervenue directement avec des troupes terrestres et des drones, attaquant les unités des FARDC au nord-est de la ville, le long de leur frontière commune. Cette attaque a déstabilisé la défense des FARDC (CSNU 2025).

Le M23 et le Rwanda disposaient de forces capables et prêtes à l'action. Cependant, les difficultés de coordination entre l'armée congolaise, la MONUSCO, la SAMIRDC et les autres forces présentes, le manque de volonté et de capacité à se battre, ainsi que le manque de préparation au combat sont autant de facteurs qui expliquent la chute de Goma et la débâcle des FARDC et de toutes les forces présentes. Les difficultés de coordination des forces autour de la ville de Goma sont liées à la nature des forces impliquées. Au moins sept forces différentes opéraient autour de la ville dans les mois qui ont précédé sa chute. Ces différentes forces manquaient de cohérence interne et inter-forces. En outre, la nature composite de certains alliés de l'armée congolaise rendait une coordination efficace presque impossible.

## La coalition gouvernementale : des armées divisées, des intérêts divergents

L'armée congolaise était l'un des maillons faibles de la défense de Goma. Il s'agit en fait d'une armée composite, dont les faiblesses structurelles donnent lieu à des structures et des intérêts conflictuels qui rendent la coordination difficile. Comme beaucoup d'armées, l'armée congolaise fonctionne sur la base de principes communs d'« unité de commandement, de continuité et de permanence, de simplicité... de réactivité et de flexibilité ». Ces principes visent à renforcer la cohérence et l'efficacité des actions de l'armée. Malheureusement, la structure fondamentale de l'armée congolaise empêche l'unité de commandement.

L'armée sépare les structures de formation et de mise en œuvre, ce qui entraîne des chaînes de commandement parallèles. Les officiers généraux responsables de la formation rendent compte au quartier général des forces,

tandis que les officiers chargés de la mise en œuvre rendent compte au commandant de la zone de défense. Cette situation est source de conflits plutôt que de collaboration. L'« état de siège » instauré depuis 2021, qui a placé des gouverneurs militaires à la tête du Nord-Kivu et de l'Ituri, a ajouté une couche supplémentaire de confusion. Les relations entre le chef d'état-major des *forces terrestres*, le général Fall Sikabwe, et le gouverneur militaire, le général Chirimwami, étaient tendues, tout comme celles entre Chirimwami et les commandants opérationnels.

Au cours des mois qui ont précédé la chute de Goma, le commandement de l'armée congolaise était en plein désarroi. La ville était défendue par une douzaine d'officiers généraux aux relations hostiles et aux intérêts divergents, chacun étant responsable d'un axe différent de la ville. Les unités de la Garde républicaine étaient également présentes, agissant comme une armée au sein de l'armée, relevant directement du président de la République et non de la chaîne de commandement normale. D'autres unités de l'armée se distinguaient par leur manque flagrant de discipline et leurs abus réguliers (Congo Virtual Info, 2025). Une unité, Satan II, était connue pour ses abus réguliers contre la population civile.

Diverses factions du Wazalendo ont commencé à opérer ouvertement à Goma, parfois en civil (Jeune Afrique, 2024). Les tensions régulières entre ces différents groupes miliciens et les officiers de l'armée congolaise ont renforcé l'impression d'un manque total de contrôle de la part des forces de sécurité congolaises (Congo Rassurer, 2024). Cela a encore davantage sapé la confiance entre la population et les forces de sécurité. L'assassinat du gouverneur militaire quelques jours avant la prise de Goma et le changement de commandant de l'armée en plein milieu des opérations ont encore davantage nui à la cohérence de la structure de commandement de l'armée (Jeune Afrique, 2025c). La mort du général Chirimwami, qui influençait les miliciens Wazalendo, a encore davantage déstabilisé cette coalition hétéroclite qui combattait aux côtés des FARDC.

## Une SAMIDRC mal préparée, sous-financée et mal équipée

Aux côtés des FARDC, la Mission de la Communauté de développement de l'Afrique australe en RDC (SAMIDRC) a également connu d'importantes difficultés politiques et logistiques. Déployée après le retrait des forces de la CAE en décembre 2023, la SAMIRDC était une mission offensive bénéficiant d'une certaine légitimité initiale grâce au souvenir positif de la FIB en 2012. Comme en 2012, l'Afrique du Sud a joué un rôle prépondérant dans la nouvelle force, même si ses capacités militaires ont

été considérablement réduites au cours des années intermédiaires. La SAMIDRC s'appuyait sur le soutien logistique de la MONUSCO. Selon des sources diplomatiques sud-africaines, la SAMIRDC ne pouvait pas prendre l'initiative d'offensives contre le M23 tant que le cessez-le-feu du processus de Luanda était en vigueur (de juillet-août 2024). Son déploiement s'est donc limité à une posture défensive autour de Goma.

Lors de l'assaut sur Goma, les FARDC et l'armée burundaise ont abandonné leurs lignes défensives près de Sake, laissant la Force de défense nationale sud-africaine (SANDF) exposée et contrainte de se battre. La coordination au sein de la SAMIRDC était également problématique, les troupes tanzaniennes ayant choisi de ne pas combattre, selon des sources au sein de la force. La SANDF du SAMIRDC a finalement dû compter sur l'intervention d'autres troupes sud-africaines de la MONUSCO. Au cours de la bataille, 14 soldats sud-africains et trois soldats malawiens ont été tués.

Peu après, le Malawi a annoncé le retrait de ses troupes de la RDC. La présence de la mission sud-africaine a retardé la prise de Goma, mais n'a pas permis de protéger la ville à long terme. Les échecs de la collaboration avec les FARDC et la MONUSCO, les difficultés logistiques et les contraintes politiques l'ont rendue inefficace face à l'attaque directe du M23 et de l'armée rwandaise. Le 13 mars, à la suite d'une réunion extraordinaire tenue au Zimbabwe, la SADC a annoncé la fin de sa mission et le retrait de ses forces.

## MONUSCO : la puissance absente

La MONUSCO est restée en retrait dans le cadre de la riposte au M23. Ces dernières années, la mission a fait l'objet de protestations populaires contre son inaction présumée. Depuis août 2024, la mission de l'ONU avait pour mandat de soutenir l'armée congolaise et la mission de la Communauté de développement de l'Afrique australe en matière de logistique et de renseignement (MONUSCO, 2024). Plus tôt, en novembre 2023, la MONUSCO avait lancé l'opération Springbok afin de protéger les villes de Goma et de Sake contre les attaques du M23. La MONUSCO avait mis en place des positions défensives autour de Goma et de Sake (Radio Okapi, 2024). Cependant, plusieurs problèmes ont empêché la MONUSCO d'être efficace. Au-delà des problèmes de coordination, la MONUSCO a pâti d'incohérences dans son mandat, du niveau de préparation de ses troupes et d'importantes difficultés logistiques et opérationnelles. Ces défis opérationnels comprenaient la difficulté d'approvisionner certains contingents en nourriture et des

problèmes de coordination en matière de soutien aux opérations de tir pendant les affrontements, en particulier à Mubambiro. En avril 2024, le contingent indien occupant des positions avancées autour de Sake s'est retiré unilatéralement, provoquant la colère des FARDC (Election-net, 2024). Les contingents indiens ont invoqué le risque d'être victimes de tirs amis. Cet exemple illustre les difficultés de coordination des forces dans ce contexte, malgré les efforts déployés à cet effet. En outre, le mandat offensif et le soutien à l'armée, tous deux demandés par la société civile congolaise, ont accru la vulnérabilité de la MONUSCO en la rendant partie prenante au conflit.

## Défis en matière de coordination

La chute de la ville est en grande partie due à l'incapacité des différentes forces à se coordonner, malgré leurs efforts en ce sens. Depuis février 2022, la MONUSCO et l'armée congolaise partageaient un *Bureau de coordination du commandement et du contrôle* (CCCO) (UN Peacekeeping, 2025). Situé dans l'aéroport de Goma, cet espace servait à faciliter la mise en commun des forces et l'alignement des objectifs entre la MONUSCO et l'armée congolaise. Après être resté inactif pendant longtemps, ce centre a joué un rôle important dans la coordination des opérations au cours des mois qui ont précédé la prise de Goma. Plusieurs officiers supérieurs de l'armée congolaise présents dans la ville y ont participé (notamment le chef d'état-major des forces terrestres, le commandant de la région militaire et le gouverneur militaire). Selon certaines sources, des responsables militaires burundais et de la MONUSCO se sont également réunis au CCCO.

Plusieurs facteurs ont rendu difficile la coordination entre les différentes forces dans la pratique. Ces facteurs ont contribué à l'inefficacité des missions de soutien à la paix, malgré leurs mandats solides. Il s'agit notamment :

- *Des mandats incompatibles* : bien que la MONUSCO ait été chargée de soutenir l'armée congolaise et la mission de la Communauté de développement de l'Afrique australe dans la lutte contre le M23, ce mandat ne s'étendait pas aux forces combattant aux côtés des FARDC. Une partie du soutien apporté aurait même pu être contraire à son mandat ou au droit international. Par exemple, la MONUSCO ne pouvait pas soutenir les groupes armés qu'elle était chargée de désarmer. La mission de l'ONU ne pouvait pas non plus soutenir les sociétés militaires privées ou les soldats burundais. Or, ces trois types de forces faisaient partie de l'appareil de l'armée congolaise.

Certains membres de ces groupes, en particulier certains dirigeants du Wazalendo, font l'objet de sanctions de l'ONU.

- *Chevauchement de la composition des troupes* : certains pays fournissant des troupes à la MONUSCO avaient également des troupes en RDC dans le cadre d'autres mandats. L'Afrique du Sud et la Tanzanie faisaient partie de la SAMIRDC et avaient des troupes dans les unités d'intervention rapide de la MONUSCO, toutes deux stationnées dans la même zone. Pendant la bataille, certaines unités sont venues en aide à leurs compatriotes sous le feu ennemi, opérant en dehors de la structure de commandement de la mission.
- *La « volonté douteuse de combattre »* de certains éléments de l'armée congolaise et de certains contingents de la MONUSCO. La MONUSCO et les responsables des pays contributeurs à la SAMIRDC, notamment l'Afrique du Sud, affirment que leur mandat consistait à soutenir l'armée congolaise et que ce soutien était inefficace lorsque l'armée congolaise ne combattait pas. Pourtant, tant au sein de la MONUSCO que de la SAMIRDC, tous les contingents n'avaient pas la volonté de s'engager dans le combat.
- *La multiplicité des commandants* au sein de l'armée congolaise et les tensions entre eux ont rendu difficile la coordination des efforts. Cela a nui à l'efficacité de l'armée et a rendu moins efficace le soutien qu'elle pouvait recevoir. À cela s'ajoutaient d'autres problèmes, notamment les mauvaises conditions de vie des soldats et le manque de discipline.
- Enfin, la *multitude de forces armées* présentes s'est accompagnée de fréquents changements d'alliances. Les miliciens du Wazalendo et les officiers des FARDC ont changé de camp avant les offensives. Cela a ébranlé la confiance entre les différents groupes et rendu difficile le partage des renseignements. Selon des sources de l'ONU, le M23 avait accès au plan opérationnel Springbok III. « Les gens changent constamment de camp. La moitié des membres du M23 sont d'anciens membres des FARDC. »

## Conclusion

La chute de la ville de Goma aux mains du M23 a marqué un tournant dans le conflit en cours qui a débuté en 2021. Cette défaite fait suite à l'échec des négociations en Angola entre le gouvernement congolais et le Rwanda. Il s'agit d'un échec cuisant, non seulement pour le gouvernement congolais, mais aussi pour toutes les forces impliquées.

Cet article se penche sur la question de la coordination des forces. Il montre que la lente chute de Goma est le résultat d'un manque de coordination interne efficace entre les différentes forces alliées au gouvernement congolais, malgré les efforts déployés pour l'améliorer. Ce défi a été aggravé par des mandats incompatibles, des chaînes de commandement multiples, l'indiscipline des

troupes et une mauvaise préparation. En outre, la volonté de certaines troupes au sein des FARDC, de la MONUSCO et de la SAMIDRC de combattre était discutable. Alors que la crise continue de s'éterniser et que les nouveaux processus de paix en cours à Doha et à Washington montrent leurs limites, il est important de tirer les leçons de la débâcle de Goma.

# Références

Agence Ecofin. (26 avril 2024). *La RDC enregistre la plus forte hausse (105 %) des dépenses militaires au monde en 2023*. Extrait de <https://www.agenceecofin.com/securite/2604-118219-la-rdc-enregistre-la-plus-forte-hausse-105-des-depenses-militaires-au-monde-en-2023>

BBC Afrique. (2025). *Le président congolais Félix Tshisekedi menace le Rwanda d'une riposte*. Extrait de <https://www.bbc.com/afrique/articles/cly9lv2mpr7o>

Congo Rassurer. (18 février 2024). *Goma : altercation entre les FARDC et les Wazalendo – 5 morts et des blessés*. Extrait de <https://congorassure.com/actualite-securite/2024/02/18/goma-altercation-entre-les-fardc-et-les-wazalendo-5-morts-et-des>

Congo Virtuel Info. (20 mars 2025). *Procès des généraux accusés de fuir les combats au Nord-Kivu : la Haute Cour militaire s'exprime*. Extrait de <https://7sur7.cd/2025/03/20/proces-des-generaux-accuses-de-fuir-les-combats-au-nord-kivu-la-haute-cour-militaire>

DW Afrique. (2025). *L'armée congolaise confirme la prise de Minova par le M23*. Extrait de <https://www.dw.com/fr/larm%C3%Age-congolaise-confirme-la-prise-de-minova-par-le-m23/a-71365855>

Human Rights Watch. (26 septembre 2024). *RD Congo : les forces rwandaises et les rebelles du M23 ont bombardé des zones civiles*. Extrait de <https://www.hrw.org/fr/news/2024/09/26/rd-congo-les-forces-rwandaises-et-les-rebelles-du-m23-ont-bombarde-des-zones>

Human Rights Watch. (13 février 2025). *RD Congo : le M23 ordonne aux personnes déplacées de quitter les camps de Goma*. Extrait de <https://www.hrw.org/fr/news/2025/02/13/rd-congo-le-m23-ordonne-aux-personnes-deplacees-de-quitter-des-camps-de-goma>

IPIS Research. (s.d.). *Cartographie de l'influence territoriale du M23 dans l'est de la RDC*. Extrait de <https://ipisresearch.be/home/maps-data/maps-of-drc/mapping-the-m23s-territorial-influence-in-eastern-drc/>

Jeune Afrique. (18 février 2024). *Dans l'est de la RDC, les Wazalendo, alliés imprévisibles de Félix Tshisekedi*. Extrait de <https://www.jeuneafrique.com/1562048/politique/dans-lest-de-la-rdc-les-wazalendo-imprevisibles-allies-de-felix-tshisekedi/>

Jeune Afrique. (5 février 2025). *Guerre en RDC : à Sake, le M23 s'installe mais les habitants ne reviennent pas*. Extrait de [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2025/02/05/guerre-en-rdc-a-sake-le-m23-s-installe-mais-les-habitants-ne-reviennent-pas\\_6533191\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2025/02/05/guerre-en-rdc-a-sake-le-m23-s-installe-mais-les-habitants-ne-reviennent-pas_6533191_3212.html)

Jeune Afrique. (15 février 2025). *Où iront-ils ces gens-là ? Le difficile retour à Sake, tremplin du M23 vers Goma*. Extrait de <https://www.jeuneafrique.com/1655585/politique/ou-iront-ils-ces-gens-la-le-difficile-retour-a-sake-tremplin-du-m23-vers-goma/>

Jeune Afrique. (3 mars 2025). *Décès de Peter Chirimwami : un coup dur pour la stratégie de Félix Tshisekedi face au M23*. Extrait de <https://www.jeuneafrique.com/1651988/politique/deces-de-peter-cirimwami-un-coup-dur-pour-la-strategie-de-felix-tshisekedi-face-au-m23/>

Le Monde Afrique. (5 février 2025). *Guerre en RDC : à Sake, le M23 s'installe mais les habitants ne reviennent pas*. Extrait de [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2025/02/05/guerre-en-rdc-a-sake-le-m23-s-installe-mais-les-habitants-ne-reviennent-pas\\_6533191\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2025/02/05/guerre-en-rdc-a-sake-le-m23-s-installe-mais-les-habitants-ne-reviennent-pas_6533191_3212.html)

MONUSCO. (2024). *La MONUSCO salue l'adoption de la Résolution 2746 (2024) du Conseil de sécurité autorisant SOTO*. Extrait de <https://monusco.unmissions.org/fr/cp-la-monusco-salue-l%E2%80%99adoption-de-la-r%C3%A9solution-2746-2024-du-conseil-de-s%C3%A9curit%C3%A9-autorisant-so>

Communiqué de presse. (28 mars 2013). « *Brigade d'intervention* » autorisée alors que le Conseil de sécurité renouvelle le mandat de la MONUSCO. Presse des Nations Unies. Extrait de <https://press.un.org/en/2013/sc10964.doc.htm>

Radio Okapi. (23 juillet 2012). *Rébellion du M23 : les États-Unis suspendent leur aide militaire au Rwanda*. Consulté sur <https://www.radiookapi.net/actualite/2012/07/23/rebellion-du-m23-les-etats-unis-suspendent-leur-aide-militaire-au-rwanda>

Radio Okapi. (23 mars 2024). *Lieutenant-colonel Kedagni : la MONUSCO est engagée sans faille dans la sécurité à Goma*. Extrait de <https://www.radiookapi.net/2024/03/23/actualite/securite/lieutenant-colonel-kedagni-la-monusco-est-engagee-sans-faille-dans>

Radio Okapi. (13 juillet 2024). *Insécurité à Goma: la société civile de Karisimbi interpelle les autorités*. Extrait de <https://www.radiookapi.net/2024/07/13/actualite/securite/insecurite-goma-la-societe-civile-de-karisimbi-interpelle-les>

RFI Afrique. (2 décembre 2024). *Conflit est-RDC : document adopté par Kinshasa et Kigali sur le CONOPS et le chronogramme*. Extrait de <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20241202-conflit-est-rdc-document-adopt%C3%A9-par-kinshasa-et-kigali-conops-chronogramme>

RFI Afrique. (15 décembre 2024). *Conflit dans l'est de la RDC : le sommet prévu entre le Rwanda et la RDC à Luanda est annulé*. Extrait de <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20241215-conflit-dans-l-est-de-la-rdc-le-sommet-pr%C3%A9vu-entre-le-rwanda-et-la-rdc-%C3%A0-luanda-est-annul%C3%A9>

SADC. (s.d.). *Communauté de développement de l'Afrique australe : opérations de paix et de sécurité*. Extrait de <https://www.sadc.int/fr/node/5230>

Staeger, U. (3 juillet 2025). *Rapport du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo (S/2025/446)*. Conseil de sécurité des Nations Unies. Extrait de <https://docs.un.org/fr/S/2025/446>

Tazama RDC. (21 février 2025). *UPDF à Lubero : allié des FARDC contre le M23 ou observateur stratégique ?* Extrait de <https://tazamardc.net/2025/02/21/updf-a-lubero-allie-des-fardc-contre-le-m23-ou-observateur-strategique/>

Top Congo. (2025). *À la moindre escarmouche, je réunis le congrès pour attaquer le Rwanda – Félix Tshisekedi*. Extrait de <https://topcongo.live/articles/a-la-moindre-escarmouche-je-reunis-le-congres-pour-avoir-leur-autorisation-afin-dattaquer-le-rwanda-felix-tshisekedi>

Nations Unies. (3 juillet 2025). *Rapport du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo (S/2025/446)*. Extrait de <https://docs.un.org/fr/S/2025/446>

# Perceptions locales, politique nationale et dynamique régionale de l'intervention militaire au Mozambique

Egna Sidumo

Depuis octobre 2017, la province septentrionale de Cabo Delgado, riche en ressources naturelles, est l'épicentre d'une insurrection terroriste qui représente à la fois une menace locale importante et un risque pour la sécurité régionale au sens large. Le gouvernement a d'abord fait appel à des sociétés militaires privées (SMP) pour tenter d'endiguer la violence. Lorsque ces interventions ont échoué, les autorités se sont tournées vers le Rwanda et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) pour obtenir un soutien militaire. Ce chapitre examine la légitimité des opérations de soutien à la paix sanctionnées par l'État à travers une analyse de l'interaction entre les perceptions locales et les préférences politiques nationales.

Les interventions du Rwanda et de la SADC en 2021 ont révélé des divergences d'approche au sein de l'élite politique de Maputo quant à la manière de traiter l'insurrection du groupe Ahlu Sunna Wal-jama (ASWJ), lié à l'État islamique. Il semblait y avoir une nette préférence pour une intervention des Forces de défense rwandaises (RDF) dans le cadre d'un accord bilatéral. Alors que le déploiement du premier contingent des RDF, composé d'environ 1 000 soldats, a été rapidement mis en œuvre. L'intervention planifiée par la SADC a été confrontée à des retards et à des différends qui ont affecté sa légitimité, tant aux yeux des autorités que des communautés dans lesquelles elle opérait. Les analyses existantes tendent à interpréter l'hésitation du gouvernement mozambicain à approuver l'intervention de la SADC comme une conséquence de la fragilité de l'État ou des contraintes de capacité (ISS, 2021). Dans cette optique, l'engagement lent et prudent du gouvernement dans les mécanismes régionaux reflétait une coordination interministérielle faible, une tradition de prise de décision centralisée et une confiance limitée dans la capacité de la SADC à apporter une réponse efficace en matière de sécurité. Ces interprétations mettent l'accent sur l'incapacité institutionnelle plutôt que sur les calculs politiques et stratégiques qui ont déterminé le choix des partenaires du Mozambique.

Cependant, ce chapitre affirme que c'est le contrôle politique, et non la faiblesse institutionnelle, qui a été au cœur du calcul de Maputo. En explorant le défi que représente l'équilibre entre les besoins locaux, les priorités nationales et la stabilité régionale, il offre un aperçu de la légitimité publique des engagements militaires extérieurs.

## L'intervention étrangère

L'insurrection de l'ASWJ à Cabo Delgado a entraîné des déplacements massifs de civils, des pertes en vies humaines et une stagnation économique. L'armée mozambicaine, petite, sous-équipée et mal entraînée, a eu du mal à endiguer la violence. En août 2020, l'ASWJ s'est emparée de la ville portuaire de Mocimboa da Praia et en a fait sa capitale. En mars 2021, elle a lancé une attaque coordonnée et multiforme dans le cadre d'un assaut complexe sur la ville de Palma, porte d'entrée des gisements de gaz naturel liquéfié (GNL) offshore du Mozambique. L'attaque comportait des frappes simultanées sur des cibles militaires, économiques et civiles, démontrant un niveau sans précédent de coordination logistique et d'intention stratégique (Doctor, 2022).

En réponse, la multinationale française TotalEnergies a suspendu son projet GNL de 20 milliards de dollars, un investissement considéré par Maputo comme essentiel à ses futurs plans de développement. Le coût humanitaire de la violence a également été énorme. En avril 2021, les meurtres et les décapitations perpétrés par l'ASWJ, en particulier ceux de civils non musulmans, avaient contraint plus de 730 000 personnes à fuir leurs foyers (HCR, 2021). Au total, plus de 1,3 million de personnes ont été déplacées depuis le début du conflit (OCHA, 2024).

Le gouvernement a d'abord sollicité le soutien militaire de la société militaire privée russe Wagner, puis du Dyck

Advisory Group (DAG), basé en Afrique du Sud. Les deux missions n'ont pas réussi à freiner l'avancée de l'ASWJ et ont été interrompues, alors que des tensions avec les forces armées mozambicaines étaient signalées. Alors que l'inquiétude grandissait, des voix se sont élevées au sein de la SADC pour réclamer une intervention militaire afin de rétablir la paix et d'empêcher que l'insécurité ne s'étende à toute la région. Le gouvernement s'est toutefois tourné vers le Rwanda, un pays d'Afrique de l'Est avec lequel il n'avait auparavant que des relations diplomatiques limitées, et certainement pas l'histoire commune et l'intégration économique qui existent au sein de la région de la SADC. Bien que les détails de l'accord n'aient pas été rendus publics, la RDF était principalement responsable de la sécurité autour des projets gaziers dans les districts de Palma et Mocímboa da Praia, conformément aux intérêts du gouvernement en matière de ressources.

Maputo a d'abord résisté aux pressions exercées au sein de la région pour sanctionner une intervention de la SADC (Amani Africa, 2023). À l'époque, le président Felipe Nyusi a publiquement nié l'existence d'une insurrection organisée, présentant initialement la violence comme l'œuvre de criminels, un discours qui détournait l'attention des griefs socio-économiques et politiques qui sous-tendaient l'insécurité. Accepter une mission de la SADC, en particulier une mission à plusieurs volets, aurait nécessité de reconnaître les causes profondes du conflit, une position politiquement inconfortable pour le parti au pouvoir, le FRELIMO, qui avait déjà perdu en popularité à la suite d'une série de scandales<sup>15</sup>. Le gouvernement a préféré privilégier des accords bilatéraux. Il a d'abord exploré les options avec la Tanzanie, le Malawi, la Zambie et le Zimbabwe voisins, avant d'accepter à contrecœur la mission de la SADC au Mozambique (SAMIM), qui est arrivée quelques semaines après le déploiement de la RDF. La rapidité avec laquelle l'accord avec Kigali a été conclu a suscité des inquiétudes quant à la transparence de l'accord, ainsi qu'au camouflet infligé à la SADC. Cet accord pourrait toutefois résulter d'une volonté d'éviter la perte de souveraineté perçue comme associée à une mission régionale de haut niveau (ISS, 2021).

La légitimité des interventions militaires joue un rôle crucial dans la détermination de leur succès et de leur impact à long terme (Paris, 2004). Les opérations de soutien à la paix, en particulier dans le contexte d'insurrections, nécessitent un équilibre délicat entre l'obtention du soutien des communautés locales, la prise en compte des intérêts politiques nationaux et l'alignement sur les cadres régionaux et internationaux. Sans une lé-

gitimité fondée à la fois sur des principes normatifs et sur des performances efficaces, les interventions risquent de compromettre leurs propres objectifs en aliénant les populations et en aggravant les griefs locaux (Von Billerbeck, 2017). Le soutien politique est également essentiel à la réussite. Bien que le SAMIM n'ait pas suscité une opposition généralisée de la part des communautés locales, il a subi une résistance bureaucratique et symbolique de la part des autorités nationales, notamment à l'égard de l'accord bilatéral avec le Rwanda, jugé plus acceptable sur le plan politique. Il est particulièrement difficile d'harmoniser les différents niveaux de légitimité local, national, régional et international dans le contexte actuel d'un ordre mondial fragmenté (de Coning et Peter, 2019).

La SAMIM a été déployée en juillet 2021 après avoir été approuvée un mois plus tôt lors d'un sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement de la SADC. Elle comprenait des troupes de huit pays et avait pour objectifs de neutraliser l'ASWJ, de soutenir les forces de sécurité mozambicaines (notamment en leur offrant une formation et des conseils) et de collaborer avec les agences humanitaires et de développement. Ce qui était prévu comme une force de 3 900 hommes soutenue par des moyens aériens et navals s'est avéré être un déploiement beaucoup moins robuste de 1 900 personnes (Mandrup, 2024), avec seulement quelques-uns des hélicoptères prévus qui auraient rendu cette force plus mobile et plus rapide à réagir.

Alors que le Rwanda agissait rapidement pour sécuriser les districts stratégiques de Palma et Mocímboa da Praia, le SAMIM a été envoyé dans les zones plus « périphériques » de Macomia, Quissanga et Meluco, ce qui reflétait à la fois la prudence politique et les limites logistiques de la mission de la SADC (Chidzanja, 2025). L'intervention de la SADC a eu du mal à remplir son mandat (ICG, 2021). L'un des principaux problèmes était le manque de coordination efficace entre les forces mozambicaines et les unités SAMIM, ce qui rendait difficiles la planification et les opérations conjointes. La crainte de fuites d'informations au sein de l'armée mozambicaine a également eu un impact sur le partage d'informations, tandis que l'ingérence politique aurait parfois bloqué les opérations à la dernière minute (Chidzanja, 2024).

## Perceptions de légitimité au niveau local

L'engagement auprès des communautés locales est de plus en plus reconnu comme fondamental pour le succès des interventions militaires. Les communautés locales jouent non seulement un rôle essentiel dans la four-

<sup>15</sup> Le soi-disant « scandale des obligations thonières » a plongé le Mozambique dans le défaut de paiement et a été particulièrement préjudiciable..

niture de renseignements tactiques, mais leur « cœur et leur esprit », qui constituent une forme de soft power, sont considérés comme un élément clé des opérations de contre-insurrection. Toutefois, cet engagement dépend de la légitimité perçue de la mission, qui peut être définie comme « la perception ou l'hypothèse généralisée selon laquelle les actions d'une entité sont souhaitables, correctes ou appropriées dans le cadre d'un système socialement construit de normes, de valeurs, de croyances et de définitions » (Suchman, 1995).

Des études récentes ont montré que les perceptions de la légitimité ne sont pas monolithiques. Les perceptions locales des interventions militaires peuvent varier considérablement selon les groupes démographiques, les zones géographiques et les périodes (Trithart, 2023). Par conséquent, pour comprendre la légitimité des interventions à Cabo Delgado, il faut reconnaître que les points de vue des femmes rurales, des communautés déplacées ou des jeunes peuvent diverger fortement de ceux des élites politiques ou des populations urbaines. Cependant, les communautés sont plus susceptibles de soutenir les interventions lorsqu'elles les considèrent comme crédibles, inclusives et conformes à leurs besoins et aspirations. Sans ce soutien local, même les opérations les mieux dotées en ressources risquent d'aliéner les populations qu'elles visent à protéger, compromettant ainsi leur efficacité et leur impact à long terme.

La légitimité peut être comprise comme une perception ou une attitude subjective qui peut varier entre différents groupes d'acteurs (Sabrow, 2016). Les critères selon lesquels les acteurs évaluent la légitimité d'une action peuvent être examinés sous deux angles : idéologique et pragmatique. La légitimité idéologique se focalise sur l'autorité légitime de l'acteur à mener l'action et sur les intentions qui la motivent. En revanche, la légitimité pragmatique concerne les résultats ou les conséquences perçus de ces actions.

Lorsque nous analysons les interventions simultanées des forces rwandaises et de la SADC, nous constatons qu'elles avaient des légitimités contrastées. Si le déploiement de la SADC bénéficiait d'une légitimité idéologique, il ne jouissait pas d'un soutien total sur le terrain parmi les communautés locales, dont beaucoup étaient frustrées par la lenteur de son déploiement et ses hésitations opérationnelles. La RDF, en revanche, n'a acquis sa légitimité pragmatique que lorsqu'elle a démontré sa pertinence pratique en reprenant le contrôle des villes et en protégeant les communautés locales.

Cela reflète les conclusions tirées des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, selon lesquelles les populations locales ont tendance à évaluer les interventions en fonction de la capacité des missions à répondre concrètement à leurs attentes en matière de sé-

curité plutôt qu'en fonction de l'appréciation de leur mandat. Lorsque les populations perçoivent un écart entre les menaces auxquelles elles sont confrontées et la capacité (ou la volonté) d'une intervention à y faire face, la légitimité se dégrade (Trithart, 2023).

En général, les forces régionales jouissent d'une forte légitimité idéologique, car les sociétés hôtes sont susceptibles de s'identifier à l'organisation régionale concernée. Il existe également souvent de grandes similitudes culturelles, une histoire commune, ainsi que des structures politiques et économiques similaires entre les membres. Cependant, dans le cas du Mozambique, la cohérence idéologique a été compromise par plusieurs facteurs. Examinons les points suivants :

1. Il existe une barrière linguistique importante entre le Mozambique, où la langue officielle est le portugais, et le reste de la région, majoritairement anglophone. De plus, à Cabo Delgado, les principales langues sont le makua, le makonde, le mwani et le kiswahili. Seul le petit détachement de soldats tanzaniens pouvait échanger en kiswahili, leur langue maternelle, tandis que le reste du SAMIM était confronté à une fracture linguistique. D'autre part, l'expérience de la RDF dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC) a permis à certains de ses soldats de se familiariser avec le kiswahili.
2. Si le Mozambique entretient des relations officielles entre partis avec l'ANC, le parti au pouvoir en Afrique du Sud, ses responsables de la sécurité restent ambivalents quant à la domination régionale de l'Afrique du Sud, une attitude en partie influencée par l'histoire de la violence de l'apartheid. Le Rwanda n'a pas ce passé. De plus, il a prouvé sa compétence militaire dans des opérations complexes en RDC et en République centrafricaine, tandis que les relations économiques bilatérales avec Maputo se sont développées (Trends Research & Advisory, 2024 ; Zitamar News, 2022).
3. L'intervention du Rwanda marque un subtil réalignement dans la géopolitique sécuritaire de l'Afrique australe. Le déploiement rapide de Kigali, soutenu politiquement et financièrement par la France et l'Union européenne, a introduit un nouvel axe d'influence qui a effectivement dilué la domination traditionnelle de la SADC sur l'agenda sécuritaire régional (Cannon & Donelli, 2022 ; Conseil de l'Union européenne, 2024). Pour la France, dont le géant énergétique TotalEnergies avait suspendu ses activités après les attaques de Palma, le partenariat avec le Rwanda a fourni un canal indirect pour rétablir son influence au Mozambique sans avoir à affronter ouvertement la SADC ou l'Afrique du Sud (Olivier, 2023). Le Rwanda, quant à lui, a obtenu une couver-

ture diplomatique et un soutien financier qui ont renforcé sa position en tant que garant crédible de la sécurité régionale. Cet alignement a effectivement positionné le Rwanda comme le « nouveau Tchad » de la France en Afrique, une force agile, professionnelle et politiquement fiable, capable d'agir là où les mécanismes régionaux sont bloqués (IFRI, 2023).

## Comparaison de l'acceptation locale des forces rwandaises et de la SADC

L'acceptation locale des forces rwandaises et de la SADC à Cabo Delgado a varié considérablement, reflétant les différences dans les approches opérationnelles, les succès et les interactions avec les civils. Dès le début, les RDF ont été considérées comme plus efficaces et plus professionnelles. Elles étaient mieux entraînées et mieux équipées que les forces du SAMIM. Opérant dans des zones largement dépeuplées, avec moins de souci de proportionnalité, les RDF ont remporté rapidement des victoires décisives contre l'ASWJ, expulsant les insurgés de Palma et de Mocímboa da Praia. La maîtrise du kiswahili par les RDF a également permis une interaction plus fluide avec les civils qu'elles ont rencontrés, facilitant la confiance et améliorant le renseignement opérationnel.

En outre, elle a mené une campagne de relations publiques efficace, offrant un accès sans précédent aux journalistes (Zitamar News, 2022). Le principal marché aux poissons de Mocímboa da Praia, désormais connu localement sous le nom de « marché rwandais », a été l'une des premières structures publiques reconstruites par la RDF après la reconquête de la ville. En janvier 2024, la RDF a également remis une école primaire récemment réhabilitée à Ntotwe, Mocímboa da Praia. Ces améliorations visibles ont contribué à consolider la légitimité pragmatique auprès des communautés locales, qui associaient la RDF non seulement à l'action militaire, mais aussi à un retour tangible à la normale.

En revanche, la SAMIM était chargée de contenir les cellules insurgées dispersées opérant dans des zones plus densément peuplées, ce qui imposait des contraintes opérationnelles importantes. La mission a été confrontée à des pénuries persistantes de logistique et d'équipement qui ont affecté à la fois le moral et l'efficacité. Son déploiement a également été initialement mené par des forces spéciales légèrement armées, et la capacité de

transport aérien, qui était essentielle à la planification de ses forces, ne s'est jamais pleinement concrétisée. Confrontée à de petits groupes d'insurgés mobiles, la SAMIM a souvent adopté une posture statique, restant dans des bases fortifiées plutôt que de mener des patrouilles agressives. La proximité culturelle et linguistique limitée a encore entravé les efforts visant à établir le type de relations communautaires que la RDF avait réussi à établir.

En outre, Human Rights Watch (2023) a documenté des cas de mauvaise conduite impliquant des soldats sud-africains, notamment une vidéo largement diffusée montrant des soldats brûlant les corps de présumés insurgés. Des preuves complémentaires issues d'entretiens qualitatifs menés à Pemba en 2025<sup>16</sup> ont également mis en évidence des cas de harcèlement, d'intimidation et d'exploitation entre le personnel militaire et les femmes, y compris les travailleuses du sexe dans les zones urbaines. Des préoccupations similaires ont été signalées à l'égard d'autres contingents, notamment les Forces de défense du Botswana, ce qui a donné lieu à des enquêtes internes menées par les autorités nationales (Sunday Standard, 2023). Bien que l'ampleur et la vérification de ces incidents restent floues, la réticence des dirigeants régionaux à aborder publiquement ces préoccupations a contribué à donner l'impression d'une responsabilité limitée et a affaibli la légitimité du SAMIM auprès des communautés touchées.

La SAMIM a également été confrontée à un sous-financement chronique. Elle dépendait presque entièrement des contributions des États membres acheminées par le Fonds pour la paix de la SADC et du soutien limité du Mozambique, pays hôte. L'absence de financement externe, associée au retard des contributions nationales, a limité la mobilité aérienne, la rotation des troupes et la maintenance des équipements, ralentissant le rythme opérationnel de la mission (Secrétariat de la SADC, 2024). Cela explique en partie la transition précoce de la mission du scénario 6 – un cadre d'intervention rapide axé sur des opérations offensives à grande échelle – vers le scénario 5, une phase de stabilisation multidimensionnelle combinant des composantes militaires, policières et civiles limitées (SADC, 2024 ; rapport de synthèse SAMIM, 2024 ; ministère de la Défense nationale, 2024). La RDF, quant à elle, a bénéficié d'un financement clair et opportun, notamment 20 millions d'euros provenant de la Facilité européenne pour la paix.

---

<sup>16</sup> Entretiens sur le terrain menés par une équipe de recherche sous la supervision de l'auteur à Pemba, Cabo Delgado, août-septembre 2025

## Politique nationale et légitimité

Le processus décisionnel du gouvernement mozambicain concernant l'intervention étrangère a été profondément influencé par des considérations politiques internes. Face à l'urgence de lutter contre l'escalade de la violence, Nyusi a cherché à trouver un équilibre entre la dynamique interne du FRELIMO et les pressions externes auxquelles le gouvernement était confronté. Le cadre des interventions s'est de plus en plus concentré sur la perception de la souveraineté nationale et la protection des investissements étrangers dans le secteur du GNL. Au fil du temps, le gouvernement mozambicain a présenté l'implication des forces étrangères comme une réponse calculée à une menace extérieure liée au terrorisme international. Ce récit contrastait avec le discours initial du gouvernement, qui décrivait les assaillants comme des « criminels sans visage ». Cette formulation a éloigné l'État de toute responsabilité et minimisé les racines politiques et socio-économiques de la violence.

Certains membres du FRELIMO ont insisté pour défendre la souveraineté nationale et se sont opposés à une implication étrangère trop importante, tandis que d'autres se sont montrés plus ouverts à des alliances pragmatiques compte tenu de la gravité de la crise. Ces divisions internes étaient en partie dues à l'influence des réseaux liés aux ressources naturelles et aux agendas concurrentiels des élites au sein du FRELIMO, une dynamique observable avant et pendant l'intervention de juillet 2021 (Sithole, 2021). Ces fractures correspondaient à des intérêts politiques et commerciaux concurrents, en particulier parmi les élites influentes du sud et les anciens commandants militaires ayant des intérêts dans les secteurs du GNL, des mines et des transports. Leurs préférences et leurs réseaux ont joué un rôle dans le choix du moment et du type d'interventions privilégiées. Le soutien plus discret et axé sur la sécurité apporté par le Rwanda, par exemple, a peut-être séduit les factions qui cherchaient à prendre le contrôle sans la surveillance ou les conditions souvent liées aux missions multilatérales telles que SAMIM. Les organisations de la société civile n'ont pas tardé à remettre en question le manque de transparence de l'accord de Kigali et l'absence de tout contrôle parlementaire officiel.

Les médias contrôlés par l'État ont généralement amplifié la présentation des interventions par le gouvernement, en soulignant le succès du soutien militaire extérieur, en particulier le rôle des RDF. Cependant, cette couverture médiatique reflétait souvent les points de vue des élites du sud et n'a peut-être pas su rendre compte des préoccupations et des expériences vécues par les communautés de Cabo Delgado. Ces perceptions comprenaient des accusations de négligence et de cor-

ruption de la part du gouvernement, et même des théories du complot sur la complicité des autorités, ce qui a entravé la confiance du public dans l'intervention (Global Initiative, 2022). Les médias indépendants et les voix de la société civile ont également présenté des récits plus critiques, remettant en question la logique stratégique des interventions, leurs implications pour la souveraineté nationale et la dynamique politique qui a conduit à une relation de plus en plus étroite entre Nyusi et les dirigeants rwandais. Les inquiétudes concernant l'influence de Kigali ont refait surface après la ratification d'un traité bilatéral d'extradition entre le Mozambique et le Rwanda, qui, selon les membres de l'opposition, pourrait mettre en danger les réfugiés et les dissidents rwandais vivant au Mozambique (Club of Mozambique, 2023 ; Human Rights Watch, 2023).

Au départ, dans une grande partie du pays, il y avait un sentiment d'urgence et de soutien à toute intervention susceptible de contenir la violence et de rétablir la stabilité. Ce discours public a évolué au fil du temps, comme en témoignent les changements dans la couverture médiatique et les commentaires de la société civile et des observateurs locaux. Les premiers reportages ont fait état d'un sentiment de soulagement et d'une confiance renouvelée lorsque les troupes rwandaises ont rapidement repris Palma et Mocímboa da Praia, alors que les forces de la SADC étaient encore en cours de mobilisation (Cabo Ligado Monthly, juillet 2021 ; O País, juillet 2021). Un an plus tard, la couverture médiatique du Centro para Democracia e Desenvolvimento (CDD) a mis en évidence la frustration croissante du public face à l'opacité des opérations du SAMIM et à la gestion de l'information par le gouvernement autour du conflit (CDD, 2022). Une enquête de terrain menée en 2025 auprès des femmes des districts touchés par le conflit à Cabo Delgado<sup>17</sup> a également permis de constater une évolution des perceptions en matière de sécurité et de confiance à la suite du déploiement des forces rwandaises et de la SADC. Les personnes interrogées ont systématiquement déclaré se sentir plus en sécurité après l'arrivée des troupes étrangères, même si la confiance dans le SAMIM a diminué au fil du temps, contrairement à la confiance durable accordée à la RDF.

Les réseaux sociaux ont également été le théâtre d'un affrontement entre des discours contradictoires, allant de débats sur l'efficacité et la légitimité des forces étrangères à des appels au dialogue politique avec les insurgés. Parallèlement, la propagande de l'État islamique, diffusée via des canaux en ligne, a présenté le conflit

<sup>17</sup> L'enquête a été menée auprès d'environ 710 femmes dans cinq districts de Cabo Delgado. Elle a permis de recueillir les perceptions locales en matière de sécurité avant et après le déploiement du SAMIM et des RDF. Bien que les résultats de l'enquête aient été analysés dans une publication distincte, les principales tendances sont conformes à l'argumentation présentée ici.

comme une lutte religieuse et anticolonialiste, instrumentalisant les griefs locaux pour positionner l'ASWJ comme les défenseurs de l'islam contre les « envahisseurs chrétiens » (BBC Monitoring, 2022).

L'approche du gouvernement mozambicain à l'égard des interventions étrangères reflétait une interaction complexe entre les luttes politiques internes, les intérêts des élites et les discours médiatiques sur la crise de Cabo Delgado. Si la décision d'impliquer des acteurs régionaux et bilatéraux a été justifiée publiquement comme une réponse à l'insurrection croissante, elle a également été influencée par les divisions au sein du FRELIMO sur la manière de traiter le conflit. Bien que le gouvernement ait cherché à présenter les interventions de la SADC et du Rwanda comme légitimes et contrôlées, les récits critiques des médias et les mauvaises performances des forces de sécurité mozambicaines ont souligné les difficultés qu'il rencontrait pour maintenir la légitimité idéologique et pragmatique des deux déploiements militaires extérieurs.

Entre-temps, le conflit se poursuit. Bien que la SADC ait officiellement retiré ses forces en juillet 2024, une décision motivée par des contraintes financières et un nouveau déploiement autorisé en RDC –les troupes rwandaises restent actuellement au Mozambique, où elles sont confrontées à une insurrection qui a prouvé à maintes reprises sa résilience.

## Conclusion

L'intervention militaire à Cabo Delgado, marquée par la présence simultanée des troupes rwandaises et de la SADC, révèle les multiples niveaux et significations de la légitimité qui émergent dans des contextes d'extrémisme violent, où les menaces sont internes, les identités fragmentées et l'autorité souvent contestée. Cette intervention s'est déroulée dans un contexte de violence persistante, de frontières floues entre les sphères civile et militaire et de revendications concurrentes pour représenter l'État et protéger les civils.

Cette analyse montre que la légitimité ne peut être comprise uniquement à travers des cadres normatifs ou institutionnels, mais doit également tenir compte des perceptions des communautés touchées, des considérations politiques nationales et des dynamiques régionales.

Si la SADC a initialement bénéficié d'une légitimité idéologique fondée sur des liens historiques et une perception de solidarité régionale, sa légitimité pratique a été de plus en plus remise en question en raison de résultats opérationnels limités. Le Rwanda, en revanche, a progressivement construit une légitimité pragmatique en démontrant des résultats concrets et des actions visibles visant à améliorer la sécurité locale.

Cependant, aucune de ces dimensions n'est statique ni perçue de manière uniforme. Différents segments de la population, tels que les communautés déplacées dans les districts touchés par le conflit, les élites politiques à Maputo et les acteurs locaux de la société civile, ont attribué des significations variées à la présence militaire étrangère. Alors que les populations déplacées avaient tendance à évaluer les interventions en termes de sécurité physique et d'accès humanitaire, les élites politiques les ont envisagées sous l'angle de la politique étrangère et de la sécurité du régime (O País, 2021 ; Club of Mozambique, 2023)<sup>18</sup>. La société civile locale, quant à elle, a remis en question la transparence et la légitimité à long terme des deux missions, avec des attitudes allant de l'acceptation pragmatique et de la gratitude à la méfiance et à la crainte d'une sécurisation ou d'une marginalisation (CDD, 2022 ; CIP, 2023).

Le cas du Mozambique illustre que la légitimité est en fin de compte un processus dynamique et contesté. Tout effort extérieur visant à soutenir la paix et la sécurité doit reconnaître cette complexité, en accordant la priorité non seulement à l'efficacité opérationnelle, mais aussi à l'engagement local, à la cohérence politique interne et à la sensibilité aux relations régionales.

---

<sup>18</sup> Le débat public relayé par des médias tels que O País et Club of Mozambique reflétait une lecture pragmatique de l'intervention du Rwanda, considérée comme efficace et politiquement opportune.

## Références

- Amani Africa. (2023) *Comment le retrait de la SAMIM affecte-t-il l'engagement de l'UA dans le conflit au nord du Mozambique ?* 18 août. Disponible à l'adresse : <https://amaniafrica-et.org/how-does-the-withdrawal-of-samim-affect-aus-engagement-in-the-conflict-in-northern-mozambique/>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- BBC Monitoring. (2022) *Les médias liés à l'État islamique présentent le conflit au Mozambique comme une lutte anti-chrétienne et anticolonialiste*. [Résumé de surveillance]. Disponible à l'adresse : <https://monitoring.bbc.co.uk/product/c2052if9>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Bellamy, A. et Williams, P. (s.d.) 'Who's Keeping the Peace?', pp. 225-228 ; Weber, M. *Politik Als Beruf*.
- Bizoza, A. et Ismael, M. (2023) « Les troupes rwandaises au Mozambique ont bien protégé les civils – les facteurs en jeu », *The Conversation*, 13 novembre. Disponible à l'adresse : <https://theconversation.com/rwandas-troops-in-mozambique-have-done-well-to-protect-civilians-the-factors-at-play-216205>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Cabo Ligado Monthly* (2021) *Julho de 2021*. Disponible à l'adresse : <https://acleddata.com/pt/update/cabo-ligado-mensal-julho-de-2021>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Cabo Ligado Weekly* (2022) *7-13 de Fevereiro*. Disponible à l'adresse : <https://acleddata.com/pt/update/cabo-ligado-semanal-7-13-de-fevereiro>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Cannon, B. et Donelli, F. (2022) « Rwanda's Military Deployment in Mozambique: The Return of France in Cabo Delgado », *Journal of Contemporary African Studies*, 40(2), pp. 235-252.
- Cawthra, G. (2008) *Afrique australe : menaces et capacités (série de documents de travail du programme Afrique)*. Institut international pour la paix. Disponible à l'adresse : [https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/rpt\\_safrica.pdf](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/rpt_safrica.pdf). (Consulté le 14 octobre 2025).
- CDD. (2022) *Un an après l'attaque brutale contre le village de Palma : la sécurité reste critique et aucune date n'a encore été fixée pour la reprise du projet gazier de TotalEnergies*. 27 mars.
- Chidzanja, C. (2024) « Leçons tirées de la mission de la SADC au Mozambique (SAMIM) », *Analyse ACCORD*, 23 septembre. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.accord.org.za/analysis/lessons-from-the-sadc-mission-in-mozambique-samim/>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Chidzanja, C. (2025) « Réflexions critiques sur l'approche de la SADC en matière de sécurité régionale : le cas de la SAMIM », *Conflict Trends*, ACCORD, 4 mars. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.accord.org.za/conflict-trends/critical-reflections-on-sadcs-approach-to-regional-security-the-case-of-samim>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Conseil de l'Union européenne. (2024, 18 novembre) *Facilité européenne pour la paix : le Conseil renforce son soutien au déploiement des Forces de défense rwandaises pour lutter contre le terrorisme à Cabo Delgado*. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/18/european-peace-facility-council-tops-up-support-to-the-deployment-of-the-rwanda-defence-force-to-fight-terrorism-in-cabo-delgado/>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Culombo, E. (2023) *Le défi permanent de la lutte contre le terrorisme au Mozambique*. Centre de lutte contre le terrorisme de West Point. Disponible à l'adresse : <https://ctc.westpoint.edu/the-enduring-counterterrorism-challenge-in-mozambique/>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- de Carvalho, G. (2023) *Renforcer l'action de l'Afrique dans un contexte de concurrence géopolitique mondiale*. Institut sud-africain des affaires internationales. Disponible à l'adresse : <https://saiia.org.za/research/enhancing-african-agency-amid-global-geopolitical-competition/>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- De Coning, C. et Peter, M. (éd.) (2019) *Les opérations de paix des Nations Unies dans un ordre mondial en mutation*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-25064-5>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Deutsche Welle. (1er octobre 2021) *Comment le Rwanda gagne en influence au Mozambique*. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.dw.com/pt-002/como-oruanda-est%C3%A1-a-ganhar-influ%C3%Aancia-em-mo%C3%A7ambique/a-59346756>. (Consulté le 14 octobre 2025).
- Doctor, A. (2022) *L'État islamique dans le nord du Mozambique : état des lieux et perspectives d'avenir*. Programme sur l'extrémisme, Université George Washington.

Service européen pour l'action extérieure. (2022) *L'UE soutient le déploiement des forces de défense rwandaises au Mozambique à hauteur de 20 millions d'euros dans le cadre du Fonds de réponse rapide*. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-supports-deployment-rwandan-defence-forces-mozambique-%E2%82%AC20-million-under-epf\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-supports-deployment-rwandan-defence-forces-mozambique-%E2%82%AC20-million-under-epf_en). (Consulté le 14 octobre 2025).

Glawion, T. (2025) « Répondre aux attentes populaires pendant l'intervention : combler les vides et affronter les perturbateurs en République centrafricaine et au-delà », *International Peacekeeping*, 32(3), pp. 299-326. <https://doi.org/10.1080/13533312.2024.2443862>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Initiative mondiale contre la criminalité transnationale organisée (GI-TOC). (2022) *Négligence et corruption du gouvernement à Cabo Delgado*. *Bulletin des risques* n° 7, juin. Disponible à l'adresse : <https://riskbulletins.globalinitiative.net/esa-obs-007/02-government-neglect-and-corruption-in-cabo-delgado.html>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Human Rights Watch. (2023) *Rapport mondial 2023 : Mozambique – Événements de 2022*. Disponible à l'adresse : <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/mozambique>. (Consulté le 14 octobre 2025).

IFRI. (2023) *Après le succès de son armée au Mozambique, le Rwanda espère des retombées économiques*. Institut français des relations internationales. Disponible à l'adresse : <https://www.ifri.org/en/publications/after-success-its-army-mozambique-rwanda-expects-economic-rewards>. (Consulté le 14 octobre 2025).

International Crisis Group. (2021) *Endiguer l'insurrection dans la province de Cabo Delgado au Mozambique (Rapport Afrique n° 303)*. Disponible à l'adresse : <https://www.crisisgroup.org/africa/southern-africa/mozambique/303-stemming-insurrection-mozambiques-cabo-delgado>. (Consulté le 14 octobre 2025).

International Crisis Group. (2022, 10 février) *Gagner la paix dans le nord du Mozambique en proie à des conflits (Africa Briefing n° 178)*. Disponible à l'adresse : <https://www.crisisgroup.org/africa/southern-africa/mozambique/winning-peace-mozambiques-embattled-north>. (Consulté le 14 octobre 2025).

International Crisis Group. (6 décembre 2023) *Quel avenir pour l'intervention militaire au Mozambique ?* Disponible à l'adresse : <https://www.crisisgroup.org/africa/east-and-southern-africa/mozambique/what-future-military-intervention-mozambique>. (Consulté le 14 octobre 2025).

ISS Pretoria. (18 juin 2021) « L'argent et le pouvoir expliquent-ils l'aversion de Maputo pour le soutien de la SADC ? », *ISS Today*. Disponible à l'adresse : <https://issafrica.org/iss-today/do-money-and-power-explain-maputos-aversion-to-sadc-support>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Machado, Z. (18 août 2023) « Les dirigeants d'Afrique australe restent silencieux face aux abus commis au Mozambique », *Human Rights Watch*. Disponible à l'adresse : <https://www.hrw.org/news/2023/08/18/southern-african-leaders-silent-over-abuses-mozambique>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Mandrup, T. (avril 2024) « Le djihadisme au Mozambique : les forces sud-africaines se retirent avec des résultats mitigés », *The Conversation*. Disponible à l'adresse : <https://theconversation.com/jihadism-in-mozambique-southern-african-forces-are-leaving-with-mixed-results-226408>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Mandrup, T. (2024) *L'intervention SAMIM au Mozambique : rapport d'étape*. Note d'orientation SIGLA 1/2024. Université de Stellenbosch, Faculté des sciences militaires.

Ministère de la Défense nationale (MDN). (28 août 2024) *Discours de Son Excellence Cristóvão Artur Chume, ministre de la Défense nationale, lors de la conférence sur les enseignements tirés de la mission de la SADC au Mozambique (SAMIM)*. Maputo : Gouvernement de la République du Mozambique.

O País. (10 juillet 2021) *La ministre sud-africaine de la Défense déplore l'arrivée des troupes rwandaises avant l'arrivée du soutien de la SADC*. Disponible à l'adresse : <https://opais.co.mz/ministra-sul-africana-da-defesa-la-menta-chegada-de-tropas-do-ruanda-antes-do-apoio-da-sadc>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Olivier, D. (29 août 2023) « Le Rwanda et la montée du bilatéralisme », *Africa in Fact*. Institut sud-africain des affaires internationales. Disponible à l'adresse : <https://africanfact.com/rwanda-and-the-rise-of-bilateralism>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Opperman, J. et Pigou, P. (13 juin 2023) « Le Rwanda étend sa protection des ressources naturelles du Mozambique », *ISS Today*. Disponible à l'adresse : <https://issafrica.org/iss-today/rwanda-expands-its-protection-of-mozambiques-natural-resources>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Opperman, J. et Pigou, P. (2024, 30 mai) « Retrait du SAMIM de Cabo Delgado : des vérités dérangeantes », *ISS Today*. Disponible à l'adresse : <https://issafrica.org/>

iss-today/samim-withdrawal-from-cabo-delgado-un-comfortable-truths. (Consulté le 14 octobre 2025).

Paris, R. (2004) *À la fin de la guerre : construire la paix après un conflit civil*. Cambridge: Cambridge University Press.

Entretiens sur le terrain menés par l'équipe de recherche. (2025) *Ville de Pemba, Cabo Delgado*. Données collectées sous la supervision d'Egna Sidumo (chercheur principal), août-septembre 2025. Documents de terrain non publiés.

Secrétariat de la SADC – Organe chargé des affaires politiques, de la défense et de la sécurité, et Centre régional de formation au maintien de la paix. (2024) *Rapport de synthèse de la mission de la SADC au Mozambique (SAMIM) – Version allégée*. Gaborone : Secrétariat de la SADC. Publication interne.

Sabrow, S. (2016) « Perceptions locales de la légitimité des opérations de paix menées par l'ONU, les organisations régionales et les États individuels – étude de cas du conflit au Mali », *International Peacekeeping*, 24(1), pp. 159-186. <https://doi.org/10.1080/13533312.2016.1249365> (Centre de documentation sur les opérations de maintien de la paix). (Consulté le 14 octobre 2025).

SIPRI (Institut international de recherche sur la paix de Stockholm). (2025) *Les déploiements ont chuté de plus de 40 % en une décennie, les tensions géopolitiques et les coupes budgétaires accentuant la pression sur les opérations de paix multilatérales*. Communiqué de presse, 26 mai. Disponible à l'adresse : <https://www.sipri.org/media/press-release/2025/peace-operation-deployments-fall-40-per-cent>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Sithole, T. (2021) « L'économie politique de l'insurrection au Cabo Delgado au Mozambique et son impact sur la sécurité régionale en Afrique australe », *Politikon : IAPSS Journal of Political Science*, 52(4), pp. 1-29. <https://doi.org/10.22151/politikon.52.1>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Suchman, M. C. (1995) « Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches », *The Academy of Management Review*, 20(3), pp. 571–610. <https://doi.org/10.2307/258788>. (Consulté le 14 octobre 2025).

*Sunday Standard*. (2023, 17 septembre) *Le Botswana va enquêter sur des allégations de prostitution dans des casernes militaires au Mozambique*. Disponible à l'adresse : <https://www.sundaystandard.info/botswana-to-probe-prostitution-allegations-at-military-barracks-in-mozambique/>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Trends Research & Advisory. (2024) *L'interventionnisme unilatéral du Rwanda dans les conflits africains : déterminants et implications*. Disponible à l'adresse : <https://trendsresearch.org/insight/rwandas-unilateral-interventionism-in-african-conflicts-determinants-and-implications/>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Trithart, A. (2023) *Perceptions locales des opérations de maintien de la paix des Nations Unies : un regard sur les données*. International Peace Institute. Disponible à l'adresse : <https://www.ipinst.org/2023/09/local-perceptions-of-un-peacekeeping-a-look-at-the-data>. (Consulté le 14 octobre 2025).

HCR. (Avril 2021) *Mozambique : fiche d'information (janvier-avril 2021)*. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Disponible à l'adresse : <https://reliefweb.int/report/mozambique/unhcr-mozambique-fact-sheet-january-april-2021>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA). (7 mars 2024) *Mozambique : reconstruire des vies à Cabo Delgado*. Nations Unies. Disponible à l'adresse : <https://www.unocha.org/news/mozambique-rebuilding-lives-cabo-delgado>. (Consulté le 14 octobre 2025).

Von Billerbeck, S. B. K. (2017) *Whose peace? Local ownership and United Nations peacekeeping*. Oxford: Oxford University Press.

*Zitamar News*. (9 juillet 2022) *Le Rwanda à Cabo Delgado : bilan d'une année d'intervention*. Disponible à l'adresse : <https://www.zitamar.com/rwanda-in-cabo-delgado-reflecting-on-a-year-of-intervention/>. (Consulté le 14 octobre 2025).

# Protéger les investissements des donateurs en Somalie : l'AUSSOM et ses prédécesseurs

Samira Gaid

Depuis près de deux décennies, les missions de l'Union africaine (UA) en Somalie sont le fer de lance des efforts internationaux visant à stabiliser le pays, à lutter contre l'insurrection d'Al-Shabaab et à soutenir le processus de construction de l'État somalien. Malgré les défis opérationnels et l'évolution de la dynamique politique, ces missions ont joué un rôle central dans l'avancement du processus de fédéralisation de la Somalie, la sécurisation des institutions clés et des centres urbains, et la facilitation de la reconstruction progressive des Forces de sécurité nationales somaliennes (SNSF).

Cependant, l'avenir des missions de l'UA et, par extension, les systèmes de sécurité et de gouvernance de la Somalie est compromis depuis le début de l'année 2025 (Amani Africa, 2025). Avec la transition de la Mission de transition de l'UA en Somalie (ATMIS) à la Mission de soutien et de stabilisation de l'UA en Somalie (AUSSOM), la composition, les objectifs et le cadre opérationnel de la nouvelle mission sont restés flous, les discussions précipitées et tardives s'étant conclues à la dernière minute. Malheureusement, cela n'a pas donné lieu à un accord sur le mécanisme de financement de la nouvelle mission. L'absence de financement sûr pour l'AUSSOM a jeté une ombre sur la viabilité de la mission et a soulevé de sérieux doutes quant à la capacité de l'UA à maintenir ses succès passés.

Dans le même temps, la guerre plus large contre Al-Shabaab a stagné. Depuis les offensives menées par le gouvernement en 2022-2023, Al-Shabaab s'est réorganisé et regagne du terrain, annulant certaines des victoires durablement acquises par les forces de sécurité (Hummel, 2025). Parallèlement à ces revers, des inquiétudes croissantes pèsent sur la trajectoire de la gouvernance en Somalie, avec des différends politiques non résolus, des capacités institutionnelles limitées et des divisions récurrentes entre le gouvernement fédéral et ses États membres. Ces défis se posent dans un contexte de tensions géopolitiques croissantes et de déclin de l'engagement international, ce qui complique encore davantage les perspectives de sécurité en Somalie.

Dans ce contexte, la consolidation des progrès réalisés au cours des deux dernières décennies nécessite une action urgente et stratégique. Ce chapitre démontre que pour protéger les investissements des donateurs et consolider les acquis passés, les partenaires internationaux doivent agir rapidement, en allant au-delà des approches traditionnelles centrées sur la sécurité. Si le financement durable de l'AUSSOM reste une priorité absolue, il convient de mettre également l'accent sur la stabilité politique, les réformes de la gouvernance et une stratégie de sécurité inclusive. Cette approche inclusive de la sécurité doit prendre en compte à la fois les forces fédérales et les acteurs de la sécurité au niveau des États. Sans une initiative aussi globale et multidimensionnelle, le risque de rechute reste élevé, menaçant de réduire à néant les progrès que des milliards de dollars de contributions des donateurs ont cherché à réaliser.

## La transition de l'AMISOM à l'AUSSOM

Au cours des deux dernières décennies, l'engagement de l'UA en Somalie a évolué en réponse à l'évolution de la réalité politique, aux contraintes financières et opérationnelles et à la nature changeante du conflit. Le mandat initial de l'AMISOM était conçu comme une force de stabilisation à court terme visant à sécuriser Mogadiscio, à mettre en place le gouvernement fédéral de transition de l'époque et à passer le relais à une mission des Nations Unies. Cependant, l'instabilité de la Somalie a rendu impossible le déploiement de l'ONU, ce qui a conduit à de multiples prolongations du mandat et a transformé l'AMISOM en l'opération de paix la plus longue et la plus complexe de l'UA. Dix-huit ans plus tard, la mission a connu deux transitions, chacune d'entre elles étant confrontée aux mêmes défis incompatibles entre des mandats ambitieux et des ressources limitées.

Jusqu'à présent, les missions de l'UA en Somalie fonctionnaient selon un modèle de financement hybride. L'Union européenne (UE) couvrait les indemnités des soldats, le Bureau d'appui des Nations Unies en Somalie (UNSO) fournissait un soutien logistique et des partenaires bilatéraux tels que les États-Unis et le Royaume-Uni complétaient avec du matériel et des programmes de formation. Malgré ce soutien à plusieurs niveaux, l'AMISOM était confrontée à une instabilité financière chronique. En 2016, l'UE a réduit de 20 % les indemnités versées aux soldats, ce qui a entraîné des retards de paiement et des problèmes de moral. La mission a également souffert de lacunes critiques en matière de capacités, notamment d'un manque de soutien aérien et de moyens militaires spécialisés, ce qui a entravé sa capacité à mener des offensives soutenues contre Al-Shabaab. Ces contraintes financières et logistiques ont déclenché des crises répétées à l'échelle de la mission. Au moment où l'AMISOM a été remplacée par l'ATMIS en 2022, ses effectifs avaient diminué de 4 000 personnes par rapport à leur pic de 22 126 militaires.

L'ATMIS a été conçue pour transférer progressivement les responsabilités en matière de sécurité au SNSF dans le cadre d'un retrait par étapes. Les pays fournisseurs de troupes et les zones d'opération devaient rester les mêmes que dans le cadre de l'AMISOM, mais l'ATMIS a été explicitement structurée de manière à éviter une présence militaire indéfinie. Cependant, elle a hérité des difficultés financières de l'AMISOM. L'UE, principal bailleur de fonds de la mission, avait réduit son soutien en partie en raison de crises mondiales concurrentes. En conséquence, l'ATMIS a fonctionné dès le départ sous la pression financière, aux prises avec des retards dans le paiement des troupes et un déficit de financement persistant. En décembre 2024, l'ATMIS comptait encore 12 626 membres du personnel en uniforme, malgré les inquiétudes quant à la capacité de la Somalie à assumer les responsabilités en matière de sécurité.

Lorsque l'AUSSOM a été inaugurée le 1er janvier 2025, son financement, sa composition et ses objectifs stratégiques restaient incertains. Le lancement de la mission a été éclipsé par les tensions géopolitiques qui opposaient l'Éthiopie à la Somalie, notamment au sujet du Protocole d'accord entre l'Éthiopie et le Somaliland (MoU).<sup>19</sup> Après la médiation turque, les questions relatives au MoU ont été réglées et la Somalie, qui avait jusqu'alors rejeté l'inclusion des troupes éthiopiennes, a finalement accepté la réintégration de l'Éthiopie au sein de l'AUSSOM. Les tensions liées au Protocole d'accord ont toutefois continué à se faire sentir. L'Égypte a été invitée par

le gouvernement somalien à rejoindre l'AUSSOM en tant que nouveau contributeur de troupes, mais cela a conduit au retrait du Burundi, partenaire de longue date en matière de sécurité, dont les effectifs militaires ont été réduits en conséquence.

Pour remédier aux difficultés financières de l'AUSSOM, le gouvernement somalien et l'UA ont fait pression en faveur de la Résolution 2719 du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui proposait de couvrir jusqu'à 75 % du budget de l'AUSSOM par des contributions évaluées par l'ONU, le reste étant financé par l'UA et d'autres partenaires internationaux. Si elle avait été mise en œuvre, cette résolution aurait constitué le premier mécanisme de financement prévisible pour la mission de soutien à la paix menée par l'UA en Somalie, et un changement historique vers un financement prévisible pour les missions menées par l'UA en général.

Cependant, d'importantes incertitudes persistaient, les États-Unis s'opposant fermement au modèle 2719. Cela s'est traduit par une décision du Conseil de sécurité en mai 2025 demandant à l'UA et à l'ONU de réexaminer d'autres moyens de mobiliser des financements. En outre, la résurgence d'Al-Shabaab a suscité des inquiétudes quant à la réduction des effectifs de l'AUSSOM et à sa capacité à maintenir la sécurité. La Somalie s'engage également dans son cycle électoral, ce qui renforce les craintes que les institutions gouvernementales fragiles aient du mal à maintenir les progrès récents en matière de sécurité.

De l'AMISOM à l'ATMIS et maintenant à l'AUSSOM, chaque itération de la mission de l'UA a renforcé une vérité fondamentale : les opérations de soutien à la paix ne peuvent réussir sans un financement prévisible et durable. L'instabilité chronique du financement qui a affecté l'AMISOM et l'ATMIS a clairement compromis leur efficacité, perpétuant les cycles de crise

## Le renforcement des forces de sécurité nationales somaliennes

Les SNSF constituent le fondement de l'infrastructure sécuritaire de la Somalie et sont censées prendre le relais de l'AMISOM et de ses successeurs. Malgré les milliards de dollars investis dans la formation et l'équipement des forces somaliennes, leur efficacité reste mitigée. Si des progrès ont été réalisés en matière de constitution de forces et d'opérations antiterroristes, de profondes faiblesses structurelles, la fragmentation politique et l'irrégularité des financements continuent d'ent-

<sup>19</sup> Signé le 1er janvier 2024 entre les dirigeants de l'Éthiopie et un Somaliland autoproclamé indépendant, cet accord accorderait à Addis-Abeba un bail de 50 ans sur une bande côtière du golfe d'Aden.

raver leur capacité à assumer pleinement leurs responsabilités en matière de sécurité nationale.

Le plan de transition somalien, lancé en 2018, visait à transférer progressivement les responsabilités en matière de sécurité des missions de l'UA aux SNSF. Cependant, les progrès ont été lents et l'attention s'est principalement portée sur les forces fédérales, en particulier l'armée nationale somalienne (SNA), tandis que les unités de sécurité régionales ont été largement négligées. Et ce, malgré le fait que le secteur de la sécurité en Somalie reste fragmenté, avec de multiples forces faiblement coordonnées opérant aux niveaux fédéral et régional, souvent divisées par des loyautés claniques et des affiliations politiques. Ces divisions compliquent les efforts visant à mettre en place et à utiliser une armée nationale cohésive capable de lutter contre l'insurrection et de maintenir la stabilité.

Malgré les défis actuels, les forces nationales ont fait des progrès notables. Elles se sont développées tant au niveau fédéral que régional, même si toutes les unités ne sont pas pleinement opérationnelles, financées ou équipées de manière adéquate. Les initiatives de formation menées par divers partenaires ont contribué à professionnaliser les équipements, avec un renforcement des capacités d'élite en matière de lutte contre le terrorisme grâce aux unités Gorgor formées par la Türkiyeet Danab formées par les États-Unis. Il est important de noter qu'entre 2022 et 2023, les forces de sécurité somaliennes coordonnées à Hirshabelle et Galmudug, soutenues par des partenaires internationaux, ont mené avec succès des offensives contre Al-Shabaab, reprenant ainsi des zones clés. Fin 2024, le Puntland a lancé des opérations offensives contre les militants de l'État islamique en Somalie (ISIS) dans les montagnes de Cali Miskad, dans la région de Bari, contraignant le groupe à battre en retraite. Les offensives anti-ISIS ont été couronnées de succès et largement saluées, notamment celles menées sans le soutien du gouvernement fédéral.

Pourtant, d'importantes lacunes structurelles et opérationnelles subsistent parmi les différentes forces de sécurité somaliennes. La loyauté envers les clans et la fragmentation politique ont miné la cohésion du commandement, les forces des six États membres fédéraux (EMF) opérant souvent de manière indépendante du gouvernement central. Au niveau fédéral, on constate une réticence à partager l'aide en matière de sécurité avec l'EMF, en particulier ceux confrontés à des menaces graves. Au niveau des SMF, les dirigeants politiques résistent aux efforts d'intégration, préférant conserver le contrôle de leurs forces régionales. Les divisions politiques persistantes ont parfois dégénéré en affrontements armés entre les forces fédérales et régionales. En décembre 2024, des affrontements intenses ont notamment éclaté à Ras Kamboni, près de la frontière kenyane, ent-

re la SNA et les unités paramilitaires Darawiish du Jubaland. La confrontation s'est soldée par la défaite des troupes fédérales, avec plus de 250 soldats de la SNA qui se sont rendus et environ 600 qui ont traversé la frontière kenyane où ils ont été désarmés par l'armée kenyane.

Au-delà des divisions politiques, les SNSF sont fortement dépendantes des donateurs, et les incohérences dans le financement ont des répercussions sur le paiement des salaires, l'achat d'équipements et la logistique. Les améliorations apportées au niveau fédéral en matière de versement des salaires ne se répercutent pas au niveau régional, tandis que les pénuries persistantes d'équipements privent de nombreuses unités de moyens de combat, de moyens de transport et de soutien médical adéquats. La corruption reste également un problème majeur, le détournement de fonds empêchant l'affectation des ressources aux besoins opérationnels. En outre, les SNSF manquent encore de capacités essentielles, notamment en matière de soutien aérien, d'expertise en matière de lutte contre les engins explosifs improvisés et de coordination du renseignement.

Pour assurer une transition réussie de l'AUSSOM vers la pleine responsabilité de la Somalie en matière de sécurité, une réévaluation stratégique est impérative. Un cadre de sécurité nationale cohérent et réaliste est essentiel pour faire face aux conflits internes récurrents et coûteux et au manque de coordination. En outre, la gouvernance et la responsabilité doivent être renforcées, tandis que les efforts de renforcement des capacités doivent viser à réduire la dépendance de la Somalie à l'égard de l'aide extérieure. Sans ces améliorations, le retrait des forces de l'UA pourrait exposer la Somalie à de nouvelles menaces pour sa sécurité, compromettant ainsi des années de progrès.

## Le chaînon manquant : gouvernance et stabilisation politique

Pendant des années, les efforts internationaux en Somalie se sont principalement concentrés sur les réponses militaires, négligeant la gouvernance et la stabilisation politique. Les missions menées par l'UA ont contribué à affaiblir Al-Shabaab, à sécuriser les principaux centres urbains et à mettre en place un système fédéral et des institutions clés. Cependant, la faiblesse des structures de gouvernance et des institutions politiques continue d'alimenter l'instabilité. Alors que l'UA et ses partenaires internationaux ont donné la priorité au secteur de la sécurité, les réformes administratives ont été sous-financées et mises en œuvre de manière incohérente. Ce dé-

séquilibre a créé un cercle vicieux dangereux : des gains militaires temporaires suivis d'une résurgence de l'instabilité due à des défaillances de gouvernance.

L'un des obstacles les plus importants est la fragmentation politique, en particulier entre le centre et la périphérie. La coopération entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux s'est avérée dysfonctionnelle. Les États fédérés accusent régulièrement le gouvernement fédéral de tenter de centraliser le pouvoir, tandis que les dirigeants régionaux résistent à l'autorité fédérale, ce qui conduit à une impasse en matière de gouvernance, de répartition des ressources et de coordination de la sécurité. Les élections retardées et contestées ont davantage ébranlé la confiance entre les acteurs politiques, les conflits entre les élites détournant l'attention des efforts indispensables de construction de l'État. Cette situation a entravé la capacité de la Somalie à élaborer une stratégie cohérente en matière de sécurité et de gouvernance. Sans consensus politique sur la gouvernance en matière de sécurité, la Somalie ne peut pas consolider efficacement ses forces de sécurité ni mettre en œuvre un plan de transition stable.

La faiblesse administrative a également permis à Al-Shabaab d'exploiter les vides de pouvoir. Le groupe militant gère une structure de gouvernance parallèle, percevant des impôts et assurant la sécurité dans les territoires qu'il contrôle. Le groupe assure également le règlement des litiges par le biais de ses tribunaux mobiles, services que le gouvernement somalien a du mal à fournir. Chaque fois que les forces de l'UA et somaliennes libèrent un territoire, le gouvernement ne parvient souvent pas à mettre en place des structures de gouvernance efficaces, ce qui permet à Al-Shabaab de revenir et de reprendre le contrôle. La corruption, le népotisme et la mauvaise gestion au sein des secteurs administratif et sécuritaire ont affaibli la cohésion, compromettant davantage la stabilité de la Somalie.

Alors que les bailleurs de fonds internationaux ont investi massivement dans le secteur de la sécurité en Somalie, les réformes de la gouvernance manquent d'investissements et de coordination internationaux, les différents acteurs poursuivant des objectifs divergents. Cette approche disparate a rendu les réformes lentes, incohérentes et largement dictées par des considérations politiques à court terme plutôt que par la stabilité à long terme. Pour que la Somalie brise le cycle de l'insécurité, une approche équilibrée intégrant des réformes en matière de gouvernance, de sécurité et d'économie est essentielle. Cette approche devrait inclure le renforcement des institutions étatiques, l'amélioration de la coopération entre l'État fédéral et les États fédérés, la garantie de la transparence financière et la fourniture de services essentiels qui rétablissent la confiance du public.

## Recommandations politiques

Afin de protéger les investissements des bailleurs de fonds et de préserver les acquis, la Somalie, l'UA et les partenaires internationaux doivent adopter des politiques qui privilégient la stabilité financière à long terme, la réforme institutionnelle et une approche unifiée en matière de sécurité.

### 1. Garantir un financement prévisible et durable du secteur de la sécurité

L'un des plus grands défis de la transition sécuritaire en Somalie est l'instabilité financière chronique, les missions de l'UA et les forces de sécurité somaliennes dépendant fortement du soutien irrégulier des donateurs. Sans modèle de financement prévisible, le développement du secteur de la sécurité reste vulnérable aux changements politiques et aux crises mondiales. Pour y remédier, la Somalie et ses partenaires doivent mettre en place de toute urgence un cadre financier stable qui réduise la dépendance à l'égard des promesses de dons ponctuelles. Ce cadre devrait être assorti de délais et d'objectifs précis. Cela permettrait de garantir au secteur de la sécurité somalien un soutien financier fiable en cette période critique.

Dans le même temps, la Somalie doit mettre les bouchées doubles pour atteindre l'autosuffisance dans le financement de ses forces de sécurité. Cela nécessite la génération de recettes nationales, le renforcement des mécanismes de perception des impôts et la transparence financière afin de prévenir la corruption et la mauvaise gestion. Des systèmes de contrôle financier impliquant les principaux partenaires en matière de sécurité pourraient être mis en place afin de redimensionner les forces, de surveiller les dépenses de sécurité, d'harmoniser l'aide internationale et de prévenir les inefficacités causées par la fragmentation des programmes des donateurs.

### 2. Renforcer la gouvernance et les capacités institutionnelles

Les problèmes en matière de sécurité en Somalie sont étroitement liés aux défaillances de la gouvernance, et dissocier les défis politiques de l'insécurité chronique ne donne qu'une vision très limitée du conflit prolongé qui sévit en Somalie. Sans institutions fonctionnelles, sans un état de droit solide et sans la confiance du public dans le gouvernement, les progrès militaires ne seront pas durables. Pour garantir une stabilité à long terme, des réformes de la gouvernance doivent être mises en œuvre parallèlement au développement du secteur de la sécurité.

Le gouvernement fédéral et les FMS devraient mettre en place des structures de gouvernance claires et des accords de partage du pouvoir afin d'éviter l'impasse politique qui a historiquement entravé la construction de l'État. Cela permettrait de créer un cadre de sécurité fédéral définissant clairement les rôles et les responsabilités des forces de sécurité fédérales et régionales, garantissant ainsi la transparence et l'inclusivité des processus décisionnels.

Les réformes de la gouvernance doivent également s'étendre au-delà de Mogadiscio. Le gouvernement somalien, aux niveaux fédéral et régional, devrait mettre en place des administrations locales crédibles dans les zones libérées afin d'empêcher Al-Shabaab d'exploiter les vides de gouvernance et de rétablir son contrôle. En outre, des mesures de lutte contre la corruption, de contrôle financier et d'audits indépendants doivent être institutionnalisées afin d'améliorer la responsabilité au sein des SNSF et de l'administration publique en général.

### **3. Intégrer les forces de sécurité fédérales et régionales sous un commandement unifié**

L'un des principaux obstacles à une transition sécuritaire réussie est la fragmentation des forces de sécurité. Les unités de sécurité fédérales et régionales opèrent de manière indépendante, ce qui crée des lacunes en matière de coordination et rend la Somalie vulnérable aux ingérences extérieures dans les questions de sécurité.

Pour y remédier, la Somalie doit mettre en place une chaîne de commandement unifiée garantissant que les forces de sécurité des FMS soient intégrées dans le cadre de sécurité nationale sous la supervision fédérale, tout en conservant leurs responsabilités régionales. Cela nécessitera la négociation d'accords politiques clairs entre le gouvernement fédéral et les FMS, la normalisation des protocoles de sécurité et le partage équitable des ressources.

Un plan national d'intégration de la sécurité devrait permettre d'harmoniser les programmes de formation, la distribution des équipements et les structures salariales entre les forces fédérales et régionales. Cela permettra d'éviter que les unités de sécurité locales ne deviennent des milices politisées et de garantir que toutes les forces somaliennes opèrent avec un mandat de sécurité nationale commun. La négociation de cette unification est la tâche la plus critique si les forces de sécurité somaliennes entendent prendre en main la sécurité du pays.

### **4. Comblent les lacunes critiques en matière de capacités de sécurité**

Afin de préparer les SNSF à assumer l'entière responsabilité de la sécurité nationale, la Somalie et ses partenaires doivent donner la priorité aux investissements dans les capacités de sécurité critiques qui restent sous-développées.

L'accent doit être mis en priorité sur la réduction de la dépendance de la Somalie à l'égard des forces étrangères pour la reconnaissance aérienne, la mobilité des troupes et les frappes aériennes. Cela renforcera la capacité de la Somalie à mener des opérations de sécurité indépendantes.

Le renforcement des unités d'élite telles que Gorgor et Danab, tout en veillant à leur intégration complète dans un cadre national, améliorera également la capacité de la Somalie à lutter contre Al-Shabaab sans dépendre des forces de l'UA. En outre, la Somalie doit mettre en œuvre sa stratégie nationale de lutte contre les menaces liées aux engins explosifs improvisés (EEI), en investissant dans des technologies de détection modernes, des unités de déminage et l'amélioration de la sécurité routière afin de limiter l'utilisation d'explosifs en bordure de route par Al-Shabaab.

La sécurité des frontières et la sécurité maritime doivent également être renforcées. La Somalie doit travailler de manière cohérente et élaborer des stratégies pour prévenir la contrebande d'armes, l'infiltration terroriste et le trafic illégal. La coordination et le partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les États fédérés sont essentiels si la Somalie veut lutter efficacement contre la piraterie, les expéditions illicites d'armes, la pêche illégale et sécuriser ses eaux côtières et ses routes commerciales.

### **5. Aligner le soutien international sur les objectifs politiques et de sécurité à long terme**

Les acteurs internationaux ont joué un rôle clé dans la transition sécuritaire de la Somalie, mais les agendas divergents des donateurs et les rivalités géopolitiques ont parfois sapé les efforts de construction de l'État. Pour garantir l'efficacité et la durabilité de l'engagement international, les donateurs doivent aligner leurs interventions. Au lieu de se concentrer sur des approches privilégiant l'aspect militaire, les partenaires internationaux devraient trouver un équilibre entre l'aide à la sécurité, la gouvernance et le développement économique. Le fi-

nancement de la sécurité pourrait être directement lié à des critères de gouvernance, afin de garantir que les institutions étatiques et les structures de l'État de droit soient renforcées parallèlement aux capacités militaires. Afin d'éviter la concurrence entre différents modèles de sécurité, le gouvernement somalien devrait également s'efforcer de garantir que les acteurs régionaux coordonnent leur aide en matière de sécurité par le biais de mécanismes formels. Cela permettra d'éviter les divisions politiques dans le secteur de la sécurité et de promouvoir une approche unifiée de la construction de l'État.

Enfin, les réformes sécuritaires en Somalie doivent s'accompagner d'efforts de stabilisation. Les partenaires devraient s'efforcer d'investir dans des programmes et des mesures incitatives visant à s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité et à réduire l'attrait des groupes extrémistes.

## Conclusion

Pour assurer l'avenir de la Somalie, il faut passer de solutions militaires à court terme à une stratégie de stabi-

lisation à long terme qui intègre la sécurité, la gouvernance et le développement économique. Sans un financement stable, une réforme institutionnelle et une meilleure coordination entre les forces fédérales et régionales, la transition de l'AUSSOM risque de ne pas permettre de maintenir les acquis en matière de sécurité.

La communauté internationale doit reconnaître que les investissements militaires ne peuvent à eux seuls garantir la stabilité de la Somalie. Une gouvernance forte, une stabilité politique et une résilience économique sont tout aussi essentielles pour parvenir à un secteur de la sécurité somalien autosuffisant.

La Somalie a le potentiel de dépasser des décennies de dépendance extérieure et d'émerger comme un État fonctionnel capable de gérer ses propres systèmes de sécurité et d'administration. Un avenir où la Somalie serait stable, autonome et sûre est possible, mais seulement si les priorités en matière de gouvernance, de sécurité et d'économie sont traitées simultanément.

## Références

- Africa Defense Forum, 2024. *La force de remplacement de l'ATMIS de l'UA prend forme*. Africa Defense Forum, septembre.
- Allen, N.D.F., 2023. *Opérations de paix menées par l'Afrique : un outil essentiel pour la paix et la sécurité*. Centre africain d'études stratégiques, août.
- Amani Africa, 2022. *Briefing sur le financement de l'ATMIS*. Amani Africa, avril.
- Amani Africa, 2025. « La fin éventuelle de la mission de l'UA en Somalie ouvrira-t-elle de nouvelles perspectives de paix ? » *Amani Africa*. Disponible à l'adresse : <https://amani-africa-et.org/will-the-possible-end-of-the-au-mission-in-somalia-open-new-opportunities-for-peace/> (consulté le 14 octobre 2025).
- Bach, J.-N. (éd.), 2022. *Routledge handbook of the Horn of Africa*. London: Routledge.
- Challenges Forum, 2023. *ATMIS en Somalie : leçons à tirer pour les contributions obligatoires à l'ONU*. Challenges Forum Policy Brief, October.
- Chen, E., 2024. *Prochaines étapes du financement des opérations africaines de soutien à la paix : analyse de la Résolution 2719 (2023) du Conseil de sécurité*. New York : Centre de coopération internationale de l'Université de New York.
- Davies, O.V., 2015. *Évaluation du rôle de la Mission de l'Union africaine en Somalie dans la transformation du conflit en Somalie*. Durban : Université du KwaZulu-Natal.
- Faleg, G., 2019. *Repenser les efforts de stabilisation en Somalie*. Stockholm : Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI).
- Hummel, K., 2025. « La Somalie à la croisée des chemins : résurgence des insurgés, fragmentation politique et avenir incertain de l'AUSSOM ». *Centre de lutte contre le terrorisme de West Point*, 30 mai. Disponible à l'adresse : <https://ctc.westpoint.edu/somalia-at-a-crossroads-resurgent-insurgents-fragmented-politics-and-the-uncertain-future-of-aussom/> (consulté le 14 octobre 2025).
- Institut d'études de sécurité (ISS Afrique), 2018. *L'impact des nouvelles incertitudes financières sur l'AMISOM*. Rapport du CPS.
- International Crisis Group, 2021. *Réformer la mission de l'UA en Somalie*. Rapport n° 176, novembre.
- Jones, M., et al., 2024. *Crunch time in Somalia*. London: Royal United Services Institute (RUSI).
- Khannenje, H., 2022. « La Somalie reste fragile : ce que la nouvelle mission de l'Union africaine peut faire pour contribuer à la stabiliser ». *The Conversation*. Disponible à l'adresse suivante : <https://theconversation.com> (consulté le 14 octobre 2025).
- Keydmedia, 2021. *Le rapport d'audit judiciaire de PwC révèle des cas de corruption au sein de l'AMISOM*. Keydmedia (Somalia News), mars.
- Kilmurry, H., 2022. *Éviter les erreurs du passé : pourquoi la stabilisation en Somalie doit changer*. Londres : Royal United Services Institute (RUSI).
- Moe, L.W., 2018. « La contre-insurrection dans les territoires somaliens : la « zone grise » entre paix et pacification ». *International Affairs*, 94(6), pp. 1435-1452.
- Rapport du Conseil de sécurité, 2023. *Avec le recul : le financement des opérations de soutien à la paix menées par l'UA*. Avril.
- Plateforme de dialogue somalienne, 2023. *Ma'awisley : une arme à double tranchant dans la lutte contre Al-Shabaab*. Note d'orientation, septembre.
- Plateforme de dialogue somalienne, 2024. *La mise en place de l'architecture de sécurité nationale somalienne*. Note d'orientation, mars.
- Tadesse, B. et Russo, J., 2024. *Soutien des Nations Unies aux opérations de soutien à la paix menées par l'Union africaine : quelle suite pour la Résolution 2719 ?* New York : International Peace Institute.
- Nations Unies, 2024. *Le Conseil de sécurité approuve la nouvelle mission de soutien de l'UA en Somalie (AUS-SOM)*. Communiqué de presse des Nations Unies SC/15955, 27 février.
- Conseil de sécurité des Nations Unies, 2022-2023. *Résolutions 2628 (2022) et 2670 (2023) sur la Somalie/ATMIS*. Comptes rendus des réunions du Conseil de sécurité des Nations Unies.
- Williams, P.D., 2019. *Leçons à tirer de la mission de l'Union africaine en Somalie pour le « maintien de la paix en partenariat »*. New York : Institut international pour la paix.
- Williams, P.D., 2024. *Évaluation de l'efficacité de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM)*. Oslo : Institut norvégien des affaires internationales (NUPI).

# Dérapiage de la mission ? Le rôle des forces régionales de l'ECOMIG en Gambie

Sait Matty Jaw

L'histoire de la Mission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en Gambie (ECOMIG) est, à bien des égards, celle d'une solidarité régionale, d'une diplomatie rapide et d'une action préventive. Mais elle révèle également les complexités et les contradictions inhérentes à la présence militaire étrangère dans un contexte de démocratisation. Le déploiement de l'ECOMIG en janvier 2017 a fait suite au résultat inattendu de l'élection présidentielle gambienne, où, après 22 ans de régime autoritaire, Yahya Jammeh a été battu par le candidat de l'opposition Adama Barrow, soutenu par une coalition de partis d'opposition. Bien que Jammeh ait initialement concédé sa défaite, il a rapidement changé d'avis, alléguant des irrégularités électorales et exigeant un nouveau scrutin. Cela a déclenché une crise constitutionnelle qui a nécessité une médiation urgente de la part des dirigeants régionaux, soutenus par l'Union africaine et les Nations Unies. Elle a finalement conduit à l'activation d'une force militaire chargée de faire respecter les résultats des élections et d'empêcher une dérive vers la violence (PSCC, 2020 ; Omotosho et Senghore, 2018).

L'arrivée de l'ECOMIG a d'abord été considérée comme un succès historique pour la diplomatie africaine et la coopération régionale en matière de sécurité. Sans recourir à la force, les troupes de la CEDEAO ont facilité le départ pacifique de Jammeh et le retour de Barrow du Sénégal pour prendre ses fonctions. Conçue comme une mission de six mois axée sur la stabilisation et la protection, l'ECOMIG est désormais présente dans le pays depuis plus de sept ans. Son mandat, son champ d'action et ses fonctions se sont élargis, transformant progressivement ce qui était censé être une intervention temporaire en une composante semi-permanente de l'architecture de sécurité de la Gambie, reflétant la trajectoire classique du « glissement de mission ».

Ce chapitre examine de manière critique l'évolution de l'ECOMIG dans le paysage post-autoritaire de la Gambie. S'appuyant sur les communiqués de la CEDEAO, les médias nationaux et régionaux, les témoignages de la société civile et la littérature universitaire (Hartmann, 2017 ; Birchinger et al., 2023), il s'interroge sur la manière dont une intervention régionale, conçue pour sauvegarder la

démocratie, s'est retrouvée empêtrée dans des débats controversés sur la souveraineté nationale, la légitimité politique et l'hégémonie régionale. Tout en reconnaissant le succès de l'ECOMIG dans la prévention d'un conflit immédiat, le chapitre met en évidence la manière dont sa présence prolongée a limité l'appropriation nationale de la réforme de la sécurité et tendu les relations avec les communautés touchées, en particulier dans le district natal de Jammeh, Foni. Ledit chapitre soulève également des questions au sein de la CEDEAO quant au rôle à long terme des missions régionales dans les transitions politiques nationales. L'analyse offre un aperçu plus large de la politique des opérations africaines de soutien à la paix, soulignant l'importance de la clarté des mandats, des stratégies de sortie et de la nécessité d'équilibrer la stabilisation et la consolidation démocratique à long terme.

## Contexte

La crise politique qui a secoué la Gambie en décembre 2016 a marqué un tournant décisif, non seulement pour la trajectoire démocratique du pays, mais aussi pour les approches régionales visant à faire respecter l'ordre constitutionnel. Après plus de deux décennies de régime autoritaire sous Jammeh, les Gambiens ont rendu un verdict électoral surprenant et sans appel en élisant Barrow, le candidat d'une coalition d'opposition unifiée. Jammeh a d'abord accepté le résultat, mais il est revenu sur sa décision une semaine plus tard, invoquant des irrégularités et exigeant un nouveau scrutin, ce qui a déclenché une impasse constitutionnelle susceptible de dégénérer en violence (Omotosho et Senghore, 2018 ; Al Jazeera, 2017).

L'intransigeance de Jammeh a placé la CEDEAO, qui s'était alors forgé une réputation de médiateur dans les conflits et de normateur dans la région, devant un dilemme important. Dans ce cas, la CEDEAO a invoqué son Protocole additionnel de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance, justifiant une intervention coercitive sous le prétexte de protéger la légitimité démocratique (Communiqué de la CEDEAO 2017 ; Jeng 2020).

Soutenue par les dirigeants de l'UA, de l'ONU et de la CEDEAO, notamment Macky Sall du Sénégal et Muhammadu Buhari du Nigeria, la CEDEAO a lancé l'opération « Restaurer la démocratie », qui a abouti au déploiement officiel de l'ECOMIG le 19 janvier 2017, le jour même où Barrow a prêté serment à l'ambassade de Gambie à Dakar, au Sénégal.

Le mandat initial de l'ECOMIG était très ciblé : sécuriser l'environnement pour le retour de Barrow, protéger les institutions de l'État et maintenir l'ordre public. L'entrée rapide et sans opposition d'environ 4 000 soldats, principalement originaires du Sénégal, du Nigeria et du Ghana, a marqué la détermination de la région et a contribué à faciliter le départ pacifique de Jammeh le 21 janvier 2017 (PSCC, 2020 ; Jawla et al., 2024). La mission a été saluée comme un succès par de nombreux Gambiens, en particulier dans les zones urbaines, ainsi que par la société civile et la diaspora, qui ont interprété cette intervention comme un moment de convergence entre la volonté populaire et l'application régionale des normes démocratiques (Witta et Schnabel, 2020 ; Birchinger et al., 2023).

Cependant, ce triomphe initial cachait des signes d'ambiguïté stratégique et structurelle. L'absence d'une stratégie de sortie clairement définie, associée à la dépendance du nouveau gouvernement à l'égard des forces de sécurité extérieures, a jeté les bases d'une présence prolongée. L'administration Barrow, encore fragile, s'est fortement appuyée sur l'ECOMIG, non seulement pour assurer la sécurité lors des cérémonies, mais aussi pour renforcer la stabilité interne et consolider l'autorité de l'État. Les prolongations de mandat qui ont suivi ont été accordées sans consultation large ni contrôle parlementaire, ce qui a suscité très tôt des inquiétudes quant à la transparence, la responsabilité publique et le consentement de l'État hôte.

Au fil du temps, la mission de l'ECOMIG a dépassé ses paramètres initiaux. L'héritage historique d'un secteur de la sécurité politisé, les faiblesses des institutions de transition et les intérêts stratégiques des États membres de la CEDEAO – en particulier les impératifs sécuritaires du Sénégal dans la région frontalière de la Casamance – ont convergé pour maintenir la présence de la mission (Evans, 2022 ; JAWLA et al., 2024). Ce qui avait commencé comme un cas d'école de diplomatie préventive et d'application de la démocratie s'est progressivement transformé en un engagement militaire complexe et contesté, soulevant d'importantes questions sur le glissement de mandat, la souveraineté régionale et l'équilibre entre stabilisation et appropriation nationale. Il est essentiel de comprendre ce contexte pour évaluer de manière critique l'évolution du rôle de l'ECOMIG et les raisons pour lesquelles sa présence prolongée fait désormais l'objet d'un débat public et d'une réflexion scientifique en Gambie et dans la région.

## Portée opérationnelle et réalisations

Dès sa création, l'ECOMIG a servi non seulement de moyen de dissuasion, mais aussi de mécanisme décisif d'application politique pendant une période de profonde incertitude nationale. La pression qu'elle a exercée sur Jammeh, qui a conduit à son départ pacifique sans violence généralisée, reste l'un des succès les plus évidents de la diplomatie régionale soutenue par une détermination militaire crédible (Ceasay, 2020 ; Hartmann, 2017). À cet égard, l'ECOMIG a joué un rôle qui allait au-delà de celui d'une force de maintien de la paix ; elle a incarné le recours à une posture militaire pour renforcer les résultats démocratiques, légitimée par le Protocole additionnel de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance.

Après la désescalade de la crise immédiate, le rôle de l'ECOMIG a évolué vers la stabilisation et le soutien au secteur de la sécurité. La mission a assuré la protection directe de Barrow et des installations clés de l'État, a mené des patrouilles conjointes avec les forces armées gambiennes (GAF) et la police, et a participé à des tâches de sécurité de base telles que la défense des infrastructures et la surveillance des frontières (Ceasay, 2020 ; CEDEAO, 2018). Début 2018, ses effectifs ont été réduits, mais sa présence est restée politiquement significative et opérationnellement visible, en particulier dans les zones stratégiques (Evans, 2022 ; EU EOM, 2019).

L'ECOMIG a également mis en place des garanties de sécurité essentielles qui ont permis la mise en place de mécanismes de transition, notamment la Commission vérité, réconciliation et réparations (TRRC) et la Commission nationale des droits de l'homme (NHRC). Les organisations de la société civile et les plateformes médiatiques indépendantes ont également bénéficié d'un environnement moins répressif. Sans l'effet dissuasif de l'ECOMIG, ces efforts auraient pu être compromis par les partisans de Jammeh ou par des factions au sein de l'appareil sécuritaire non réformé (Jaw, 2020 ; ICTJ, 2018).

La mission a également soutenu les processus électoraux. Elle a assuré une sécurité visible et logistique lors des élections législatives de 2017, qui ont joué un rôle déterminant dans la reconfiguration du pouvoir parlementaire à l'ère post-Jammeh. Lors de l'élection présidentielle de 2021, l'ECOMIG a de nouveau joué un rôle stabilisateur dans un contexte de contestation politique accrue, sa présence contribuant à atténuer les craintes de violence.

Sur le plan technique, l'ECOMIG s'est associée à la CEDEAO, à l'Union européenne et au Programme des Nati-

ons Unies pour le développement afin de promouvoir la réforme du secteur de la sécurité. Ses engagements se sont concentrés sur la professionnalisation, la formation aux droits de l'homme et les relations entre civils et militaires. Cependant, des questions subsistent quant à la durabilité et à la profondeur de ces efforts, en particulier en l'absence d'une appropriation nationale totale ou d'une autonomie institutionnelle (Union européenne, 2019 ; Alcázar, 2019).

L'une des contributions les moins reconnues de l'ECOMIG a peut-être été le réconfort psychologique qu'elle a apporté. Au début de la période post-Jammeh, de nombreux Gambiens, en particulier dans la capitale, Banjul, et dans les centres urbains, percevaient la présence d'une force étrangère neutre comme un rempart contre le retour de la violence autoritaire. Cette assurance symbolique était essentielle pour renforcer la confiance dans les processus de transition et encourager le réengagement civique d'acteurs auparavant réduits au silence (Witt et Schnabel, 2020).

Néanmoins, l'efficacité et l'accueil réservé à l'ECOMIG n'ont pas été uniformes. Si elle a été largement saluée dans les milieux réformistes et urbains, la mission a suscité un scepticisme croissant dans d'autres régions. Alors que la mission se prolongeait au-delà de son calendrier initial, des critiques ont émergé concernant son manque de transparence, la consultation publique limitée et l'absence de critères clairs pour son retrait (Jawla et al., 2024 ; Afrobarometer, 2021).

## Dérapage de la mission : évolution du mandat

Le glissement de mission désigne l'élargissement progressif et souvent imprévu du champ d'action d'une mission au-delà de ses objectifs initiaux, généralement sans réajustement correspondant ni débat public approfondi. Dans le cas de l'ECOMIG, ce changement n'est pas le résultat d'une décision politique unique, mais plutôt d'une série de renouvellements progressifs du mandat, d'élargissements du rôle et de changements de justification. Ce qui a commencé en 2017 comme un déploiement de stabilisation limité dans le temps s'est transformé en une présence sécuritaire régionale quasi permanente, de plus en plus impliquée dans la politique intérieure gambienne et les intérêts géopolitiques régionaux.

Déployée à l'origine dans le cadre d'un mandat de six mois, l'ECOMIG avait des objectifs clairs : faciliter le transfert pacifique du pouvoir, assurer la protection immédiate de Barrow et des institutions de l'État, et dissuader les partisans de l'ancien régime de recourir à la

violence. Cependant, à la mi-2017, l'administration Barrow a demandé une prolongation du mandat de l'ECOMIG. Si les justifications officielles ont mis l'accent sur la nécessité de poursuivre la stabilisation, les observateurs et les analystes ont lié cette décision aux tensions non résolues au sein des GAF et à la lenteur des progrès de la réforme du secteur de la sécurité (CEDEAO, 2017 ; Ceesay, 2020 ; Marenah, 2021). La CEDEAO a donné son accord, entamant ainsi un cycle de prolongations informelles et d'évolution des rôles, sans critères transparents pour le retrait (communiqués de la CEDEAO, 2018-2024).

Au fil du temps, les observateurs ont noté que les prolongations successives du mandat de l'ECOMIG s'accompagnaient de justifications politiques changeantes. Alors que la mission avait initialement été déployée pour sécuriser la transition électorale, sa présence continue était de plus en plus présentée comme un soutien à la réforme du secteur de la sécurité, à la protection des acquis démocratiques et à la réponse à l'instabilité régionale. Bien que ces changements n'aient pas été formellement codifiés dans les communiqués de la CEDEAO, ils ont progressivement brouillé la frontière entre la gestion de crise à court terme et une présence sécuritaire plus ouverte, suscitant des inquiétudes quant à la souveraineté et à la dépendance de l'État hôte.

Un tournant notable s'est produit en 2022, lorsque les troupes de l'ECOMIG, principalement sénégalaises, se sont engagées dans des opérations de sécurité transfrontalières près de la région de Casamance. Les affrontements avec les séparatistes du Mouvement des forces démocratiques de Casamance (MFDC) ont mis en évidence le renforcement de la posture sécuritaire régionale de l'ECOMIG et ont suscité des critiques selon lesquelles la mission servait de plus en plus les intérêts nationaux du Sénégal plutôt que la transition interne de la Gambie. Alors que la CEDEAO et les autorités gambiennes ont justifié ces opérations comme étant nécessaires à la stabilité régionale, les détracteurs les ont considérées comme un dépassement géopolitique incompatible avec le mandat initial (Standard, 2022 ; Evans, 2022).

Dans le même temps, le discours politique autour de la présence de l'ECOMIG a commencé à évoluer. Initialement présentée comme une garantie contre un retour à l'autoritarisme, la prolongation de la mission a ensuite été justifiée par Barrow par la poursuite des réformes et la nécessité de protéger la fragile démocratie du pays. Dans un discours prononcé en 2020 devant l'Autorité de la CEDEAO, l'organe décisionnel suprême de l'organisation, il a demandé une prolongation du mandat, invoquant les efforts de réforme et les risques persistants pour la stabilité (CEDEAO, 2020).

Ces changements ne sont pas passés inaperçus. Des leaders de la société civile et d'anciens responsables, dont l'ancien ministre des Affaires étrangères Sidi Sanneh, ont averti dans des interviews accordées aux médias que la présence prolongée de l'ECOMIG risquait de compromettre la souveraineté gambienne et de retarder l'appropriation nationale de la réforme. M. Sanneh a souligné la nécessité d'une consultation nationale pour déterminer l'avenir de la mission (Marenah, 2021).

Les données relatives à l'opinion publique confirment cette perte de légitimité. Les enquêtes Afrobarometer menées entre 2018 et 2021 montrent, malgré l'insécurité persistante, une forte augmentation du soutien au retrait de l'ECOMIG (de 50 % à 78 %), tout en reflétant une confiance relativement élevée dans les GAF. Le soutien à la mission a chuté de manière particulièrement significative dans la région de la côte ouest, en particulier à Foni, où l'ECOMIG est de plus en plus considérée comme une imposition extérieure et associée à des conflits locaux, des abus présumés et des affrontements mortels (Afrobarometer, 2019 ; 2021 ; Jawla et al., 2024).

## Défis et critiques

Bien que l'ECOMIG ait été initialement saluée comme un modèle de diplomatie préventive, sa présence prolongée a suscité de sérieuses préoccupations concernant la souveraineté, la stagnation des réformes, les droits humains et la géopolitique régionale.

### 1. Souveraineté et légitimité publique

La critique la plus virulente concerne la perception selon laquelle l'ECOMIG a compromis la souveraineté gambienne. Si son déploiement initial a été largement salué, la présence à long terme de troupes étrangères, en particulier sénégalaises, a suscité un malaise nationaliste. Dans des régions comme Foni, où le soutien à Jammeh reste fort, les habitants ont accusé l'ECOMIG de discrimination, de harcèlement et d'ingérence dans les affaires locales, en particulier après les affrontements de 2022 près de la frontière avec la Casamance (*The Defense Post*, 2022 ; *The Point*, 2022). Les membres de l'Assemblée nationale de la région ont ouvertement appelé au retrait de la mission.

Les données d'Afrobarometer confirment ce changement dans l'opinion publique : le soutien au retrait de l'ECOMIG est passé de 50 % en 2018 à 78 % en 2021 (Afrobarometer, 2021). Les détracteurs considèrent de plus en plus la mission comme un tampon de sécurité pour l'administration Barrow plutôt que comme une force stabilisatrice neutre. Cette perception a été renforcée par le renouvellement répété du mandat de l'ECOMIG sans consultation large ni contrôle parlementaire (Ceesay, 2020).

### 2. Retard dans la réforme du secteur de la sécurité (RSS)

L'ECOMIG avait pour objectif de contribuer à créer un environnement sûr pour la mise en œuvre de la RSS. Cependant, sa présence prolongée a sans doute contribué au retard de ces réformes. Si des initiatives telles que la politique de sécurité nationale (2019) et la stratégie de réforme du secteur de la sécurité (2020-2024) ont été lancées avec le soutien des bailleurs de fonds, leur mise en œuvre a pris du retard et les progrès restent inégaux (délégation de l'UE, 2019 ; CRPD et FES PSCC, 2025). La méfiance initiale de Barrow à l'égard des GAF, dont beaucoup avaient des liens avec le régime de Jammeh, a conduit à une dépendance excessive à l'égard de l'ECOMIG pour la sécurité intérieure. Cette dynamique a sapé l'appropriation institutionnelle de la RSS et a contribué à la mise en place d'une double structure de sécurité. Selon certains rapports, certains officiers gambiens se sont sentis mis à l'écart et ont exprimé leur frustration face à l'externalisation de fonctions de sécurité essentielles à une force étrangère, qu'ils considéraient comme motivée par des raisons politiques et démoralisantes (Ceesay, 2020 ; Marenah, 2021).

### 3. Droits humains et responsabilité

Bien que l'ECOMIG n'ait pas été associée à des abus systémiques, des informations crédibles font état de cas isolés de mauvaise conduite, en particulier dans la région de Foni. Les allégations portent notamment sur des cas de harcèlement, d'usage excessif de la force et de manque de transparence dans la conduite des opérations. Par exemple, l'incident frontalier de 2022 près de la Casamance a provoqué le déplacement de civils et semé la peur parmi les populations locales. Les acteurs de la société civile et les médias régionaux ont fait part de leurs préoccupations concernant le cadre juridique de la mission, ses règles d'engagement, ainsi que l'absence de mécanismes de plainte indépendants ; ces questions contrastent avec les normes internationales en matière de maintien de la paix et ont ébranlé la confiance du public dans la neutralité de la mission.

### 4. Politique régionale et crédibilité de la CEDEAO

Les dirigeants sénégalais de l'ECOMIG ont exprimé des inquiétudes persistantes quant à la neutralité de la CEDEAO, en particulier dans le contexte du conflit en Casamance. Les analystes et les acteurs de la société civile affirment que la mission pourrait servir les intérêts nationaux du Sénégal autant qu'elle soutient les efforts de stabilisation de la Gambie (Evans, 2022). Ces préoccupations sont amplifiées par le déploiement des forces de l'ECOMIG dirigées par le Sénégal dans les zones frontalières proches de l'insurrection du MFDC, ce que beaucoup considèrent comme une implication de la Gambie

dans une dynamique régionale qui n'est pas directement liée à ses propres besoins en matière de sécurité intérieure. Dans le même temps, la CEDEAO continue de faire face à une lassitude croissante à l'égard de ses interventions et à des questions de légitimité, en particulier après une série de coups d'État au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger, qui ont sapé sa crédibilité et soulevé des questions critiques sur la valeur et la durabilité à long terme des missions de paix telles que l'ECOMIG.

## Leçons et perspectives d'avenir

L'expérience de l'ECOMIG offre des enseignements importants pour les opérations de soutien à la paix, en particulier dans les démocraties fragiles en transition post-autoritaire. Si la mission a initialement permis d'éviter les violences et de stabiliser l'environnement politique, sa présence prolongée a mis en évidence des défis liés à l'ambiguïté de son mandat, à sa dépendance vis-à-vis de l'État hôte et à sa légitimité contestée.

L'un des principaux enseignements à tirer est la nécessité de mandats clairs et de stratégies de sortie limitées dans le temps. Le déploiement initial de l'ECOMIG, prévu pour six mois afin de soutenir le transfert pacifique du pouvoir, ne s'accompagnait d'aucun cadre de transition public au-delà de cet objectif immédiat. Les prolongations successives ont été décidées sans consultation nationale structurée ni critères transparents pour mesurer les progrès accomplis, ce qui a alimenté le sentiment d'une occupation illimitée et d'un glissement de la mission (Ceessay, 2020 ; FES PSCC, 2020). Les futures interventions régionales devraient fixer des objectifs mesurables, tels que la conclusion des processus de justice transitionnelle, la vérification des institutions de sécurité ou la tenue d'élections crédibles – et lier le renouvellement des mandats à des rapports publics et à des processus d'examen inclusifs.

Le cas de la Gambie met également en évidence la tension entre la stabilisation à court terme et le renforcement des institutions à long terme. L'ECOMIG a offert une zone tampon sécuritaire pendant une période sensible, mais cela a involontairement retardé les décisions difficiles concernant la réforme des forces armées gambiennes et de la police. La dépendance continue de l'exécutif à l'égard des forces régionales a affaibli l'appropriation nationale et démotivé les acteurs locaux, tout en contribuant à la fragmentation institutionnelle (Marenah, 2021). Les missions de soutien à la paix doivent donc s'accompagner d'investissements soutenus dans le renforcement des capacités nationales, fondés

sur les principes du contrôle civil et de la responsabilité démocratique.

Enfin, cette expérience souligne l'importance de l'engagement du public. La légitimité de l'ECOMIG a décliné au fil du temps, en partie en raison d'une communication limitée et de l'absence de dialogue ouvert sur l'évolution de son mandat. Dans des régions comme Foni, la méfiance et la désinformation ont été amplifiées par le manque de neutralité perçue. À l'avenir, les interventions régionales doivent donner la priorité à la transparence, au contrôle législatif et à la participation de la société civile. En Gambie, un dialogue national sur l'avenir de l'ECOMIG pourrait contribuer à favoriser l'appropriation locale de la gouvernance en matière de sécurité et à orienter vers une voie responsable et consensuelle vers le retrait.

## Conclusion

Le déploiement de l'ECOMIG a marqué un tournant décisif pour les opérations de paix régionales en Afrique de l'Ouest, démontrant la détermination de la CEDEAO à soutenir les transitions démocratiques. Dans sa phase initiale, la mission a permis d'éviter la violence, d'assurer le transfert du pouvoir et de stabiliser le paysage post-autoritaire. Cependant, à mesure que la mission se prolongeait, sa présence prolongée a suscité des préoccupations critiques, allant de la dérive de la mission et de l'érosion de la souveraineté à la stagnation des réformes et au déclin de la légitimité publique.

Si l'ECOMIG a joué un rôle stabilisateur, son déploiement prolongé sans stratégie de sortie définie a finalement entravé les réformes qu'elle était censée faciliter. L'expérience de la Gambie souligne que les interventions régionales doivent être limitées dans le temps, transparentes et fondées sur l'appropriation locale. Les garanties de sécurité ne peuvent à elles seules se substituer à la mise en place d'institutions à long terme.

Alors que la CEDEAO, le gouvernement gambien et la société civile délibèrent sur l'avenir de la mission, l'accent doit être mis non plus sur la fourniture indéfinie de sécurité, mais sur le renforcement des institutions nationales et le rétablissement de la responsabilité démocratique. Un retrait progressif et consultatif, fondé sur des critères clairs et un dialogue public, peut permettre à l'ECOMIG de conclure, non pas dans la controverse, mais comme un chapitre réussi de la consolidation démocratique de la Gambie. Ce faisant, elle réaffirmera le principe selon lequel la solidarité régionale doit en fin de compte soutenir, et non supplanter, l'autonomie souveraine.

## Références

Afrobarometer (2021) « Les Gambiens se sentent moins en sécurité mais veulent que l'ECOMIG quitte le pays », *communiqué de presse Afrobarometer*, 28 mai.

Birchinger, S., Jaw, S.M., Bah, O.M. et Witt, A. (2023) « “Du côté du peuple” ou “force d’occupation” ? Perceptions locales des interventions de l’Union africaine et de la CEDEAO en Gambie », *rapport PRIF n° 3/2023*. Francfort-sur-le-Main : Institut de recherche sur la paix de Francfort (PRIF).

Disponible à l’adresse : <https://doi.org/10.48809/prifrep2303> (consulté le 4 août 2025)

Ceesay, I. (2020) *Le rôle des forces régionales en Gambie et ce que leur présence signifiera pour les élections de 2021*. Dakar : Centre de compétence pour la paix et la sécurité de la Fondation Friedrich Ebert (FES PSCC).

Commission de la CEDEAO (2016) *Communiqué final de la 50e session ordinaire de la Conférence des chefs d’État et de gouvernement de la CEDEAO*, 17 décembre, Abuja.

Commission de la CEDEAO (2017a) *Communiqué final de la 51e session ordinaire de la Conférence des chefs d’État et de gouvernement de la CEDEAO*, 4 juin, Monrovia.

Commission de la CEDEAO (2017b) *Communiqué final de la 52e session ordinaire de la Conférence des chefs d’État et de gouvernement de la CEDEAO*, 16 décembre, Abuja.

Commission de la CEDEAO (2018a) *Communiqué final de la 53e session ordinaire de la Conférence des chefs d’État et de gouvernement de la CEDEAO*, 31 juillet, Lomé.

Commission de la CEDEAO (2018b) *Communiqué final de la 54e session ordinaire de la Conférence des chefs d’État et de gouvernement de la CEDEAO*, 22 décembre, Abuja.

Commission de la CEDEAO (2019a) *Communiqué final de la 55e session ordinaire de la Conférence des chefs d’État et de gouvernement de la CEDEAO*, 29 juin, Abuja.

Commission de la CEDEAO (2019b) *Communiqué final de la 56e session ordinaire de la Conférence des chefs d’État et de gouvernement de la CEDEAO*, 21 décembre, Abuja. Abuja : CEDEAO.

Commission de la CEDEAO (2020) *Communiqué final de la 57e session ordinaire de la Conférence des chefs d’État et de gouvernement de la CEDEAO*, 7 septembre, Niamey.

Commission de la CEDEAO (2021a) *Communiqué final de la 59e session ordinaire de la Conférence des chefs d’État et de gouvernement de la CEDEAO*, 19 juin, Accra.

Commission de la CEDEAO (2021b) *Communiqué final de la 60e session ordinaire de la Conférence des chefs d’État et de gouvernement de la CEDEAO*, 12 décembre, Abuja.

Commission de la CEDEAO (2022) *Communiqué final de la 62e session ordinaire de la Conférence des chefs d’État et de gouvernement de la CEDEAO*, 4 décembre, Abuja.

Commission de la CEDEAO (2023) *Communiqué final de la 64e session ordinaire de la Conférence des chefs d’État et de gouvernement de la CEDEAO*, 10 décembre, Abuja.

Commission de la CEDEAO (2024) *Communiqué final de la 65e session ordinaire de la Conférence des chefs d’État et de gouvernement de la CEDEAO*, 7 juillet, Abuja.

Mission d’observation électorale de l’Union européenne (2019) *Rapport final : Élections à l’Assemblée nationale de Gambie en 2017*. Bruxelles : Service européen pour l’action extérieure.

Evans, M. (2022) *Insécurité, commerce informel et trafic de bois dans les zones frontalières entre la Gambie et la Casamance*. Copenhague : Institut danois d’études internationales (DIIS).

Hartmann, C. (2017) « La CEDEAO et le rétablissement de la démocratie en Gambie », *Africa Spectrum*, 52(1), pp. 85-99.

Jawla, F.W., et al. (2024) « Analyse qualitative du contenu médiatique sur l’intervention militaire de la CEDEAO en Gambie », *Journal of Social Media Studies*, UNESA.

Marenah, S.M.K. (2021) « L’ancien ministre des Affaires étrangères déclare qu’il est temps de mettre fin au mandat de l’ECOMIG en Gambie », *The Alkamba Times*, 16 septembre. Disponible à l’adresse : <https://alkambatimes.com/former-foreign-minister-says-its-time-to-end-ecomig-mandate-in-the-gambia/> (consulté le 28 septembre 2025)

Omosho, F.O. et Senghore, A.A. (2018) « La Gambie et l'impasse politique de 2016/2017 : évaluation de l'impact des implications en matière de paix et de sécurité sur l'économie nationale et des justifications juridiques internationales pour/contre l'intervention de la CEDEAO », *International Affairs and Global Strategy*, 63, pp. 44-54.

Rodríguez Alcázar, M. (2019) *La promotion de l'intégration régionale par la CEDEAO : enseignements tirés des opérations menées autour des élections présidentielles de 2016 en Gambie*. Thèse de master. Escola de Sociologia e Políticas Públicas (ESPP), Universidade de Coimbra & ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.

The Defense Post (2023) « Les troupes sénégalaises affrontent les rebelles casamançais près de la frontière

gambienne », *The Defense Post*, 17 janvier. Disponible à l'adresse : <https://thedefensepost.com/2023/01/17/senegal-clash-casamance-rebels/> (consulté le 4 août 2025)

The Point (2022) « Le gouvernement devrait rassurer et assurer la sécurité des Gambiais », *The Point*, 31 janvier. Disponible à l'adresse : <https://thepoint.gm/africa/gambia/headlines/govt-should-reassure-provide-security-to-gambians> (consulté le 4 août 2025)

Witt, A. et Schnabel, S. (2020) « Prendre au sérieux la politique d'intervention : débats médiatiques et contestation des interventions régionales africaines « par le bas » », *Journal of Intervention and Statebuilding*, 14(2), pp. 271-288. doi : 10.1080/17502977.2020.1736415

# Fin des missions : quelles leçons en tirer ?

Hubert Kinkoh

Depuis plus de trois décennies, les opérations de maintien de la paix en Afrique jouent un rôle crucial pour mettre fin aux conflits, protéger les civils et soutenir les transitions politiques. Si l'attention s'est principalement portée sur les mandats et les performances de ces missions, leur conception et l'impact de leur retrait ont été tout aussi importants. Des retraits mal planifiés ou non soutenus peuvent créer des vides sécuritaires, compromettre les progrès politiques et ébranler la confiance. À l'inverse, des retraits progressifs, assortis de critères clairs et de transferts solides, peuvent consolider les acquis et favoriser la stabilité.

Ce chapitre examine sept missions de maintien de la paix hybrides des Nations Unies, à savoir la MINUSIL en Sierra Leone, l'ONU B au Burundi, la MINURCAT en Centrafrique/Tchad, l'ONU CI en Côte d'Ivoire, la MINUL au Liberia, la MINUAD au Darfour et la MINUSMA au Mali. L'objectif est d'identifier les schémas récurrents dans les contextes de conflit, les mandats, les stratégies de sortie, les dispositions de suivi et les dynamiques post-sortie, qui peuvent aider à orienter les futurs retraits des forces de maintien de la paix et les transitions responsables.

## MINUSIL (Sierra Leone)

La guerre civile qui a duré dix ans en Sierra Leone (1991-2002) a été déclenchée par un mécontentement de longue date à l'égard d'une gouvernance corrompue. Elle a opposé le Front révolutionnaire uni, un groupe insurgé allié à un groupe de soldats dissidents connu sous le nom de Conseil révolutionnaire des forces armées, à ce qui était devenu un gouvernement civil largement représentatif (EBSCO, 2021). Une série d'accords infructueux a abouti à l'accord de paix de Lomé en 1999, qui a conduit le Conseil de sécurité à autoriser la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) en octobre 1999 en vertu de la Résolution 1270.

Son mandat comprenait la surveillance du cessez-le-feu et le soutien à l'accord de Lomé, le désarmement, la démobilisation et la réintégration, la protection des civils et du personnel des Nations Unies, ainsi que l'assistance électorale et la coordination humanitaire (CSNU, 1999).

Initialement autorisée à compter jusqu'à 6 000 personnes, la force de la MINUSIL a finalement atteint un pic de plus de 17 500 soldats en 2001. Elle a été renforcée par des observateurs militaires, des unités de police et du personnel civil chargé de l'assistance électorale, de la surveillance des droits de l'homme et de la coordination humanitaire (MINUSIL, 2005). La mission disposait de règles d'engagement solides, permettant une protection proactive du personnel des Nations Unies et des civils.

La MINUSIL s'est retirée en décembre 2005 après avoir joué un rôle important dans la transition de la Sierra Leone de la guerre à la paix. Les objectifs fixés par le Conseil de sécurité – consolidation de l'État, recyclage militaire et élections crédibles – avaient été largement atteints. La Résolution 1610 adoptée en juin 2005 a prolongé le mandat de six mois, initiant un retrait progressif à partir de la mi-août, le retrait final étant achevé le 31 décembre 2005 (CSNU, 2005).

Le Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone (BINUSIL) a succédé à la MINUSIL le 1er janvier 2006 pour une période initiale de 12 mois afin d'assurer la continuité du soutien (ONU 2005). Le BINUSIL a réorienté l'action des Nations Unies vers la consolidation durable de la paix, la réduction de la pauvreté et le soutien aux mesures de lutte contre la corruption. La stratégie consistait à transférer progressivement les responsabilités en matière de sécurité aux forces armées et à la police de la Sierra Leone, parallèlement au déploiement d'une équipe de pays des Nations Unies chargée de se concentrer sur la gouvernance et le développement. En 2008, l'UNIOSIL a été remplacé par le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone (UNIPSIL), qui a poursuivi ses activités jusqu'au 31 mars 2014, transférant davantage les responsabilités en matière de consolidation de la paix à long terme à l'équipe pays des Nations Unies dans le cadre du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF).

Après plus de 15 ans d'opérations de paix mandatées par l'ONU dans le pays, la période post-sortie de la Sierra Leone est souvent citée comme un exemple de réussite. Le pays a organisé des élections pacifiques successives en 2007, 2012 et 2018, et a connu une croissance soutenue de son PIB. Cela souligne à quel point une action

internationale concertée peut donner des résultats positifs. Toutefois, les défis liés aux causes profondes de la guerre civile qui a duré dix ans, à la durabilité de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et à la corruption ont persisté. Ces difficultés ont souligné que le retrait d'une mission ne garantit pas la consolidation complète de la paix, mais qu'il ne s'agit que d'une étape dans la construction continue de l'État.

## ONUB (Burundi)

La guerre civile au Burundi (1993-2005) est née des divisions ethniques profondes entre Hutus et Tutsis après des décennies de domination tutsi. La minorité tutsie occupait la plupart des postes politiques après l'indépendance, y compris les échelons supérieurs de l'armée. Le président Pierre Buyoya, un Tutsi, a pris le pouvoir lors d'un coup d'État et a gouverné de 1987 à 1993. Lors des élections historiques de 1993, Melchior Ndadaye est devenu le premier président démocratiquement élu et le premier président hutu, mais il a été assassiné trois mois plus tard par des soldats tutsis. Cet événement a déclenché des massacres contre les Tutsis et une guerre civile qui a fait entre 50 000 et 100 000 morts au cours de sa première année (Jennings, 2024). De 1994 à 1996, les gouvernements multiethniques n'ont pas réussi à stabiliser le pays, et Buyoya a repris le pouvoir lors d'un coup d'État en 1996. De multiples pourparlers de paix ont abouti à l'accord de paix et de réconciliation d'Arusha en 2000, qui a inauguré un gouvernement de transition triennal basé sur le partage du pouvoir. En décembre 2002, le principal groupe rebelle, le CNDD-FDD, a signé un accord de cessez-le-feu avec le gouvernement de transition.

Le Conseil de sécurité a créé l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) en vertu de la Résolution 1545 en mai 2004 (CSNU, 2004). Son mandat, qui a débuté le 1er juin 2004, consistait à soutenir et à aider à la mise en œuvre de l'accord d'Arusha de 2000, à surveiller les cessez-le-feu et le désarmement, à protéger les civils et à faciliter l'accès humanitaire. L'ONU B comprenait environ 5 650 soldats, 120 policiers civils, 200 observateurs, 125 officiers d'état-major et du personnel civil approprié. Elle était autorisée à utiliser « tous les moyens nécessaires » pour remplir son mandat.

À la fin de l'année 2006, le désarmement et l'intégration des anciens combattants, ainsi que les préparatifs en vue des élections, avaient suffisamment progressé pour que le gouvernement burundais demande le retrait de l'ONU B (UNSG 2006). La Résolution 1692 de juin 2006 a prolongé le mandat de l'ONU B jusqu'au 31 décembre 2006, le BINUB (Bureau intégré des Nations Unies au Burundi) prenant le relais le 1er janvier 2007, avec pour

priorités la gouvernance, la RSS, les droits de l'homme et les mesures visant à mettre fin à l'impunité (CSNU 2006). La planification du retrait a donné lieu à des consultations étroites avec les autorités burundaises et l'équipe de pays des Nations Unies. Le BINUB a poursuivi ses activités de manière plus discrète à partir de 2011, en mettant l'accent sur le dialogue politique et le renforcement des capacités.

Le retrait de l'ONU B a coïncidé avec les premières élections post-conflit au Burundi en 2005-2006, qui se sont déroulées dans un climat globalement pacifique. Si la stabilité initiale a été maintenue, les années suivantes ont été marquées par un grave recul en matière de droits de l'homme et de normes démocratiques. Néanmoins, le retrait progressif et consultatif, ainsi que la mise en place d'un bureau de suivi intégré, ont fourni un modèle pour des transitions responsables (IPI, 2012).

## MINURCAT (République centrafricaine/Tchad)

Le conflit du Darfour, qui a débuté en 2003, s'est rapidement étendu à l'est du Tchad et au nord-est de la République centrafricaine (RCA), faisant plus de 249 000 réfugiés et personnes déplacées, de fréquentes violences transfrontalières et des incursions rebelles (Weir, 2010). En septembre 2007, l'ONU a autorisé, par la Résolution 1778, la Mission multidimensionnelle des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) pour une période d'un an. Elle comprenait jusqu'à 5 200 militaires, 300 policiers, 25 officiers de liaison militaires et un nombre approprié de civils.

Le mandat de la MINURCAT comprenait : la protection des civils, des travailleurs humanitaires, des réfugiés et des personnes déplacées ; la facilitation du retour des réfugiés et des personnes déplacées ; la sélection, la formation et le conseil de la police tchadienne (DIS) ; la facilitation de la fourniture d'aide humanitaire dans l'est du Tchad et le nord-est de la RCA ; et le soutien à la reconstruction et au développement socio-économique de ces régions.

En janvier 2010, le gouvernement tchadien a déclaré qu'il était en mesure d'assurer la sécurité de son territoire et a demandé le retrait de la MINURCAT. La Résolution 1923 a prolongé le mandat jusqu'à la fin de l'année, prévoyant un retrait progressif comprenant une réduction des effectifs militaires à la mi-juillet et un retrait complet au 31 décembre 2010. Aucune mission spécifique n'a été mise en place pour prendre le relais. Après le retrait de la MINURCAT, l'équipe pays des Nations Unies et le Bureau intégré des Nations Unies pour la consoli-

dation de la paix en République centrafricaine (BINUCA) ont poursuivi leurs efforts humanitaires et de développement, tandis que les forces tchadiennes et les organismes régionaux ont assumé les fonctions de sécurité.

La MINURCAT était une opération de maintien de la paix unique en son genre, consacrée exclusivement à la protection des civils, sans mandat politique explicite. Elle a traversé les étapes de la planification, du déploiement et du retrait en moins de quatre ans. Son retrait a laissé un vide sécuritaire notable : le banditisme, les attaques contre les réfugiés et les travailleurs humanitaires, ainsi que les lacunes judiciaires ont refait surface. Ce retrait prématuré a mis en péril les opérations humanitaires, les droits de l'homme, la sécurité et les efforts en faveur de l'État de droit (HRW, 2010), soulignant les risques liés au fait de confier la protection uniquement à des forces nationales disposant de ressources insuffisantes.

## ONUCI (Côte d'Ivoire)

L'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) a été créée à la suite d'une tentative de coup d'État manquée contre le président Laurent Gbagbo en 2001, qui a déclenché une guerre civile. Le pays était divisé entre le nord, contrôlé par les rebelles, et le sud, contrôlé par le gouvernement. La France a mené une intervention militaire controversée en 2002, et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a également déployé des forces de maintien de la paix.

Dans ce contexte, le Conseil de sécurité a créé l'ONU CI en février 2004 par la Résolution 1528 afin de surveiller l'accord de cessez-le-feu, de protéger les civils et de faciliter le désarmement et la réconciliation. Le Conseil de sécurité a transféré l'autorité d'une mission politique antérieure, la Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire (MINUCI), à l'ONU CI, et a renouvelé le mandat de la MINUCI jusqu'en avril 2004. Les effectifs de la mission sont passés de 6 240 soldats initialement (CSNU, 2004) à plus de 11 000 membres du personnel en uniforme à la mi-2013 (Novosseloff, 2018). Ses tâches se sont élargies pour englober la protection des civils, la RSS, la surveillance des droits de l'homme, l'assistance électorale et la justice transitionnelle.

À la suite des élections présidentielles contestées de 2010 entre Gbagbo et le leader de l'opposition Alassane Ouattara, l'ONU CI est entrée dans une deuxième phase. Les élections ont déclenché une crise qui a mis à l'épreuve la coopération de la mission avec les forces françaises, l'unité du Conseil de sécurité, la coopération de la mission avec les acteurs régionaux et sa capacité à faire face à une détérioration soudaine de la situation sécuritaire.

Finally, l'ONU CI a adopté une approche ferme et la crise a été résolue après l'arrestation de Gbagbo par les forces de Ouattara soutenues par la France, un renversement dans lequel l'ONU CI a également joué un rôle. Avec l'ascension de Ouattara en 2011, l'ONU CI est entrée dans la troisième et dernière phase de son déploiement. Au cours de cette période, elle a soutenu un gouvernement démocratiquement élu qui avait pris le pouvoir par la violence (Novosseloff, 2018).

Après la résolution de la crise électorale de 2010-2011, la mission a commencé à se réduire au début de 2013 (Secrétaire général des Nations Unies, 2013). En 2016, la Résolution 2284 a prévu un retrait progressif jusqu'en juin 2017, ne laissant que les fonctions clés de protection et de conseil avant le transfert des responsabilités à l'équipe de pays des Nations Unies. Les Nations Unies ont soutenu que les élections présidentielles pacifiques d'octobre 2015 et les élections législatives de décembre 2016 témoignaient d'une amélioration de la situation sécuritaire qui ouvrirait la voie à une paix et une stabilité durable (ONU, 2018). Le mandat de l'ONU CI s'est orienté vers la protection des civils ; le soutien politique ; le soutien aux institutions chargées de la sécurité et aux défis liés aux frontières ; le soutien au respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme ; l'aide humanitaire ; l'information publique ; et la protection du personnel des Nations Unies (CSNU, 2016).

Il n'y avait pas de mission de suivi directe en place, donc l'ONU CI a transféré la coordination des efforts de réconciliation et de développement à l'équipe de pays des Nations Unies, soutenue par le gouvernement ivoirien et les donateurs. L'ONU CI a aidé la Côte d'Ivoire à sortir de la crise la plus grave qu'elle ait connue depuis son indépendance. Le pacte de partage du pouvoir et la RSS mis en place dans le cadre de la mission ont jeté les bases de la réconciliation nationale. Cependant, l'absence de responsabilité pour les violations des droits humains a mis en évidence l'incapacité générale à lutter contre une culture d'impunité de longue date au sein de l'armée (HRW, 2017), rappelant que la RSS et la justice transitionnelle nécessitent une attention soutenue au-delà du départ des forces de maintien de la paix.

## MINUL (Libéria)

La deuxième guerre civile au Libéria (1999-2003) a été la suite brutale des problèmes non résolus et des griefs issus du premier conflit (1989-1997), qui avait officiellement pris fin avec l'élection du président Charles Taylor en 1997. Mais son régime s'est rapidement caractérisé par l'autoritarisme, la corruption et l'exclusion politique de ses anciens rivaux, jetant les bases d'une nouvelle vague de violence. À la mi-2023, deux groupes rebelles, à

savoir le Front unifié des Libériens pour la réconciliation et la démocratie (LURD) et le Mouvement pour la démocratie au Libéria (MODEL) – assiégeaient la capitale, Monrovia. Sous l’immense pression internationale, Taylor a démissionné en août 2003 et s’est exilé au Nigeria. Les forces de maintien de la paix ouest-africaines (ECOMIL) sont arrivées pour sécuriser Monrovia une semaine avant le départ de Taylor et la signature d’un accord de paix global à Accra.

La Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), créée en vertu de la Résolution 1509 en septembre 2003, a été déployée le mois suivant et a absorbé le détachement de l’ECOMIL. Elle a succédé au Bureau des Nations Unies au Libéria (UNOL) et à l’ancienne Mission d’observation des Nations Unies au Libéria (MONUL). Elle a atteint son apogée en 2006 avec 15 000 soldats et 1 000 policiers. Le mandat de la MINUL comprenait le soutien à la mise en œuvre de l’accord de cessez-le-feu et du processus de paix, la protection du personnel et des installations des Nations Unies ainsi que des civils, et l’assistance aux élections. Après le bon déroulement des élections de 2005, le Conseil de sécurité a réorienté le mandat de la MINUL vers la réhabilitation et la réintégration des ex-combattants, la réforme du secteur de la sécurité, la réforme judiciaire, le soutien aux droits de l’homme et la consolidation de l’autorité de l’État.

La mission a également soutenu le désarmement de plus de 100 000 combattants et facilité les élections de 2005 et 2011. À partir de 2015, les forces de sécurité libériennes ont assumé une plus grande responsabilité. La Résolution 2333 (décembre 2016) a fixé la date de retrait de la MINUL au 30 avril 2018, après 15 ans de déploiement, avec un plan global de transition pour la consolidation de la paix élaboré avant le retrait de la mission (CSNU, 2017). Dans le cadre de ce plan, le bureau du coordonnateur résident des Nations Unies a été renforcé afin de garantir les capacités politiques, et le représentant spécial adjoint de la MINUL a assumé le rôle de coordonnateur résident afin d’assurer une plus grande continuité. Un bureau distinct du Haut-Commissaire aux droits de l’homme, 18 agences et programmes ont également été mis en place pour poursuivre le travail de consolidation de la paix et de développement dans tout le pays (CSNU, 2016).

L’engagement de l’ONU est passé de la MINUL à un soutien continu par l’intermédiaire de l’équipe de pays des Nations Unies axée sur la gouvernance, la réforme de la justice et la reprise économique (CSNU, 2018). Le travail de la MINUL et son retrait du Libéria sont considérés comme des exemples positifs de la manière dont l’ONU peut soutenir les pays pendant et après les conflits (Roby, 2018). Lorsque le président George Weah a pris ses fonctions en janvier 2018, succédant à Ellen Johnson Sirleaf qui dirigeait le Libéria depuis 2006,

c’était la première fois en plus de 70 ans que le Libéria réalisait une transition pacifique vers un président démocratiquement élu (SCR, 2018). L’optimisme régnait quant à la possibilité pour le pays de tourner la page de la crise et du conflit et d’atteindre une stabilité, une démocratie et une prospérité durables (UNSC, 2018). Cependant, le ralentissement économique et la faiblesse des systèmes policiers et judiciaires ont mis en évidence la nécessité d’un financement institutionnel et d’un renforcement des capacités durables (Rouse, 2019). Plusieurs années après la fin officielle de la mission, George Weah a pacifiquement cédé le pouvoir à Joseph Boakai en 2023, soulignant ainsi l’héritage durable des opérations de maintien de la paix des Nations Unies au Libéria. La crédibilité du processus électoral et l’absence de violences postélectorales reflètent la résilience des institutions que la mission a contribué à mettre en place, en particulier dans le domaine de la gestion électoral. L’histoire du pays, marquée par des transitions violentes dans les années 1990 et au début des années 2000, contraste fortement avec la stabilité dont il a fait preuve en 2023, renforçant ainsi l’image du Libéria comme l’une des réussites les plus remarquables des Nations Unies en matière de maintien de la paix.

## MINUAD (Darfour)

Des décennies de négligence et d’exclusion ont préparé le terrain pour la descente du Darfour dans la guerre civile (Cheadle/Prendergast, 2007). Depuis l’indépendance du Soudan en 1956, l’élite dirigeante de Khartoum si-phonnait les richesses minérales et agricoles des régions périphériques, y compris le Darfour, tout en ne fournissant ni services de base ni représentation politique aux communautés arabes et non arabes. Cette situation fragile a volé en éclats en février 2003 lorsque l’Armée de libération du Soudan dirigée par Minni Arkou Minawi (SLA/MM) a attaqué des avant-postes gouvernementaux dans le Jebel Marra, provoquant une contre-insurrection brutale menée par les milices Janjaweed, soutenues par le régime du président Omar al-Bashir (Tubiana, 2023). Les estimations faisant état de 400 000 morts et de trois millions de personnes déplacées ont suscité l’indignation internationale. L’Union africaine (UA) a déployé une petite force militaire et policière en octobre 2004 (UA, 2004) avec pour mandat, entre autres, la protection des personnes déplacées à l’intérieur du pays, et le Conseil de sécurité des Nations Unies a renvoyé le Darfour devant la Cour pénale internationale en mars 2005. L’accord de paix au Darfour, négocié par l’UA entre Khartoum et le SLA/MM en mai 2006, était destiné à être un premier pas vers la réconciliation, mais ses graves lacunes et le refus de deux autres délégations rebelles de le signer ont bloqué sa mise en œuvre et permis à l’insécurité de s’aggraver (ICG, 2006), suscitant de nouveaux appels à une intervention armée.

En vertu de la Résolution 1769, l'UA et l'ONU ont autorisé et mandaté la MINUAD, une opération conjointe pour le Darfour, en juillet 2007 pour une période initiale de 12 mois (CSNU, 2007). Il s'agissait de la première (et jusqu'à présent unique) opération hybride entre l'ONU et une organisation régionale – reflétant la coopération interorganisationnelle, le commandement et le contrôle, ainsi que la synergie politique. La protection des civils était au cœur du mandat de la MINUAD. Cependant, celle-ci était également chargée de surveiller et de vérifier la mise en œuvre de l'accord de paix au Darfour, de faciliter l'aide humanitaire, de soutenir un processus politique inclusif, ainsi que de surveiller et de rendre compte de la situation le long des frontières avec le Tchad et la RCA.

À sa création, la MINUAD était la plus grande mission de maintien de la paix jamais déployée, avec jusqu'à 25 987 membres du personnel en uniforme, des policiers et une importante composante civile. Elle a été progressivement réduite à 19 248 membres en 2016, puis rapidement ramenée à 6 550 en juin 2018 (Forti 2019).

Les changements politiques au Soudan, notamment les revers militaires des rebelles et l'absence d'un processus de paix global, pilier central de la stratégie de sortie de la mission, ont incité le Conseil de sécurité à entamer un retrait progressif en 2017. La Résolution 2363 de 2017 a prolongé le mandat de la MINUAD jusqu'au 30 juin 2018 et a réduit le plafond autorisé des effectifs militaires à 11 395 soldats et celui des effectifs policiers à 2 888 agents (CSNU, 2017). La Résolution 2429 de 2018 a imposé une nouvelle réduction des effectifs au cours de la période de renouvellement, pour les ramener à 4 050 soldats et 2 500 policiers (CSNU, 2018). La MINUAD a pris fin le 31 décembre 2020, après 13 ans d'existence (Opérations de maintien de la paix des Nations Unies).

La transition de l'ONU au Darfour reposait initialement sur un retrait rapide des forces de sécurité et une reconfiguration vers une équipe de pays élargie de l'ONU. Cependant, son déroulement a été compliqué par la révolution soudanaise de 2019 qui a conduit à la destitution d'Al-Bashir en avril 2019. Cela a mis à l'épreuve la capacité de l'ONU et de l'UA à adapter la transition à l'évolution de la situation et a entraîné une pause temporaire dans le retrait de la mission. La planification de la transition a introduit des fonctions de liaison avec l'État, une initiative conjointe de la MINUAD et de l'équipe de pays des Nations Unies afin de transférer les tâches aux agences des Nations Unies et aux autorités soudanaises, la fermeture complète étant prévue pour le 31 décembre 2020 et la liquidation finale pour juin 2021.

La Mission d'assistance intégrée des Nations Unies pour la transition au Soudan (UNITAMS) a été créée en juin 2020 par la Résolution 2524. Son objectif était de soutenir

la transition du Soudan vers un régime démocratique grâce à une série d'initiatives politiques, de consolidation de la paix et de développement avant et après le départ de la MINUAD (CSNU, 2020). Bien que l'UNITAMS ait mis en place des mesures utiles de protection des civils, le déclenchement de la guerre civile en 2023 entre les forces armées soudanaises et les forces paramilitaires de soutien rapide l'a empêchée de mener à bien son mandat.

La MINUAD avait réussi à améliorer la situation sécuritaire générale, à réduire le nombre d'affrontements armés entre les forces gouvernementales et les groupes rebelles, à renforcer le soutien à la médiation entre le gouvernement et les mouvements armés et à assurer la protection de zones isolées et à haut risque grâce à des milliers de patrouilles (CSNU, 2018). Son retrait a créé un vide sécuritaire caractérisé par la reprise des affrontements ethniques, une augmentation des déplacements de population et le pillage par les milices des anciennes bases de l'ONU, privant ainsi les communautés de leurs infrastructures. La transition a mis en évidence les dangers d'un retrait sans accord de paix global et en l'absence de mécanismes efficaces de gouvernance locale et de sécurité.

## MINUSMA (Mali)

La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) a été créée en réponse à une crise résultant de décennies d'institutions faibles, de mauvaise gouvernance et de marginalisation du nord du Mali. La crise s'est aggravée en janvier 2012, lorsqu'une rébellion touareg menée par le MNLA, rejointe par les groupes djihadistes Ansar Dine, AQMI et MUJAO, a rapidement pris le contrôle des principales régions du nord. Un coup d'État en mars 2012 a encore affaibli l'autorité de l'État. La médiation de la CEDEAO, menée par le président burkinabé Blaise Compaoré, a abouti à un accord-cadre en avril 2012. Celui-ci prévoyait le départ des auteurs du coup d'État, la démission du président Amadou Toumani Touré et la création d'un gouvernement intérimaire. En vertu de la Résolution 2085, la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) et le Bureau des Nations Unies au Mali (BONUMA) ont été déployés pour reconstruire les forces maliennes. Mais la reprise des avancées des insurgés en janvier 2013 a conduit à l'intervention française dans le cadre de l'« Opération Serval », qui a permis de rétablir le contrôle de l'État dans les principales villes du nord.

Cependant, les problèmes persistants en matière de sécurité ont conduit à la création de la MINUSMA en avril 2013 par la Résolution 2100 (SRC 2013). La mission

avait pour mandat : de soutenir la transition politique et les réformes de gouvernance au Mali ; de stabiliser les principaux centres de population et les voies d'approvisionnement clés ; de protéger les civils et de garantir le respect des droits de l'homme ; de faciliter l'aide humanitaire et le retour des personnes déplacées ; et d'étendre l'autorité du gouvernement et de préparer les élections. L'effectif autorisé de la mission était de près de 13 000 personnes dont 11 200 militaires et 1 440 policiers, avec une composante civile importante concentrée à Gao, Sévaré et dans la capitale, Bamako.

Dès 2022, les autorités maliennes avaient commencé à restreindre la liberté de mouvement de la mission et à s'opposer à ses rapports sur les droits humains (SCR 2023). Les relations tendues entre le gouvernement et la mission, ainsi que le déploiement de la société de sécurité privée russe Wagner fin 2021, avaient déjà conduit plusieurs pays contributeurs de troupes à se retirer de la MINUSMA. En juin 2023, le gouvernement de transition du Mali a demandé le départ de la MINUSMA, invoquant son incapacité à endiguer la violence. Bamako avait rejeté les options alternatives proposées précédemment pour la reconfiguration de la MINUSMA (Maeci, 2023). Celles-ci comprenaient l'augmentation du plafond des effectifs de la mission, la consolidation de sa présence aux niveaux actuels, ou le retrait de la force de maintien de la paix et son remplacement par une mission politique spéciale des Nations Unies. Sans le consentement du pays hôte, la mission ne pouvait plus rester, conformément aux principes des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

La Résolution 2690 a fixé un retrait progressif entre le 1er juillet et le 31 décembre 2023, avec une liquidation prévue jusqu'à la mi-2024 (ONU, 2023). Aucune mission de suivi complète n'a été adoptée, bien que les missions de formation et de conseil militaires de l'Union européenne soient restées engagées, parallèlement aux activités de développement de l'équipe de pays des Nations Unies. Ce retrait a révélé une faille en matière de sécurité, exploitée par les groupes djihadistes et les milices intercommunautaires. Wagner (remplacé par l'Africa Corps) n'a pas été en mesure de relever ce défi ; ses activités ont au contraire contribué à l'insécurité croissante qui règne actuellement dans le nord et le centre du Mali (HRW, 2024).

La réaffirmation rapide des acteurs armés non étatiques dans le nord et le centre du Mali témoigne du succès de la MINUSMA dans la stabilisation du nord, mais aussi de la fragilité de ces acquis. L'expérience de la MINUSMA souligne la nécessité de mandats plus réalistes, de dispositifs de sécurité améliorés et d'une meilleure compréhension du contexte local.

## Conclusion

Au regard de ces sept missions africaines, il apparaît clairement qu'un retrait responsable des forces de maintien de la paix nécessite une coordination minutieuse entre le retrait des forces de sécurité et le soutien politique, institutionnel et au développement. Il est essentiel que les retraits soient progressifs et bien gérés. Les missions telles que la MINUSIL et l'ONU B, qui ont fixé des critères clairs et ont procédé à une transition par étapes vers des bureaux intégrés, ont généralement laissé derrière elles des cadres institutionnels plus solides que les retraits brutaux. Cependant, malgré la transition de l'ONU B vers des bureaux intégrés des Nations Unies (BINUB/BNUB), la trajectoire du Burundi après 2014 montre comment les élites politiques peuvent démanteler les accords de paix une fois que l'influence internationale s'estompe.

En outre, la capacité du pays hôte est essentielle. Lorsque la MINUL a commencé à se retirer, le transfert des responsabilités en matière de sécurité à la police nationale libérienne (LNP) et aux forces armées libériennes (AFL), qui manquaient de ressources, a mis en évidence des lacunes critiques en matière de capacités qui ont ralenti la reprise et laissé des vides persistants en matière de sécurité, indiquant que le transfert était plus symbolique que pleinement opérationnel. La LNP, déjà en proie à des infrastructures défaillantes, à des contraintes logistiques et à des problèmes de corruption, n'était pas préparée à maintenir l'ordre de manière indépendante (Forti et Connolly, 2018). L'épidémie d'Ebola (2014-2015) a mis en évidence le manque de profondeur de la réponse à la crise de la LNP et de l'AFL. Les capacités logistiques, techniques et d'intervention rapide de l'ONU n'étaient plus disponibles pour soutenir les forces nationales, ce qui a mis en évidence une leçon importante : les transitions doivent prolonger leur soutien bien après le transfert officiel afin d'éviter toute rechute.

En outre, un règlement politique est indispensable à une sortie durable. Au Darfour, la MINUAD a été confrontée à des difficultés en raison de l'absence d'un accord de paix global et applicable impliquant les factions rebelles, les communautés marginalisées et des dispositions relatives au partage du pouvoir. Le Document de Doha pour la paix au Darfour n'a été que partiellement mis en œuvre, et les groupes rebelles non signataires ont continué à contester le contrôle du gouvernement, ce qui a conduit la MINUAD à se concentrer sur la protection des civils et les patrouilles plutôt que de s'attaquer aux problèmes sous-jacents de gouvernance (Stimson Center, 2024). De même, au Mali, le mandat de la MINUSMA dans le cadre de l'Accord de paix d'Alger de 2015 a rencontré des obstacles, avec des retards ou une stagnation dans des dispositions politiques clés telles que la décentralisation, le partage du pouvoir, la réforme institution-

nelle et la justice (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018). En 2019, de nombreux engagements n'avaient pas été respectés et les efforts de médiation internationale avaient diminué (Carter Center, 2020). Le soutien politique s'est affaibli tandis que les préoccupations en matière de sécurité se sont accrues, les groupes djihadistes profitant des lacunes en matière de gouvernance dans le centre du Mali et des ressources de la MINUSMA étant soumises à une pression et à des attaques croissantes. Dans les deux cas, les forces de maintien de la paix ont principalement servi de stabilisateurs provisoires plutôt que de facilitateurs de règlements politiques, et leur retrait final a été influencé par la lassitude internationale et le mécontentement des États hôtes plutôt que par des solutions politiques durables.

Les missions politiques de suivi sont essentielles pour soutenir les progrès. Les bureaux intégrés des Nations

Unies (tels que l'UNIOSIL, le BINUB et l'UNITAMS) contribuent à maintenir la dynamique en matière de gouvernance et de droits de l'homme après le départ des forces de maintien de la paix, mais leurs capacités et leurs mandats doivent correspondre aux besoins du contexte. En outre, les liens humanitaires et de développement doivent perdurer. Lorsque les équipes de pays des Nations Unies et les acteurs humanitaires sont restés engagés après le retrait, comme en Sierra Leone et en Côte d'Ivoire, la transition vers une aide au développement à plus long terme a contribué à consolider la paix. Enfin, la politique de retrait détermine le calendrier et les modalités. Les demandes des gouvernements hôtes (Tchad, Mali) ou la politique du Conseil de sécurité (Libéria) peuvent imposer des calendriers qui ne correspondent pas à la réalité sur le terrain, ce qui souligne la nécessité d'une planification rigoureuse de la transition et de plans d'urgence.

**TABLEAU 1**  
Tableau comparatif des missions de maintien de la paix

Pays	Nom de la mission	Contexte du conflit	Objectif du mandat	Stratégie de sortie	Dispositions de suivi	Résultats après le retrait
Sierra Leone	MINUSIL	Guerre civile (1991-2002)	Surveillance du cessez-le-feu, DDR, protection, élections	Retrait progressif avec critères de référence	BUNIOSIL → BINUCSIL	Élections pacifiques, croissance du PIB, problèmes persistants liés à la RSS et à la corruption
Burundi	ONUB	Guerre civile ethnique (1993-2005)	Soutien à l'accord d'Arusha, surveillance du cessez-le-feu, protection	Retrait progressif à la demande du gouvernement	BINUB → BNUB	Stabilité initiale, puis recul des droits humains
CENTRAFRICAINE/Tchad	MINURCAT	Contagion du Darfour, crise des réfugiés	Protection des civils, aide humanitaire, formation de la police	Retrait prématuré à la demande du pays hôte	Aucune mission de remplacement	Vide sécuritaire, résurgence de la violence
Côte d'Ivoire	ONUCI	Guerre civile et crise électorale	Surveillance du cessez-le-feu, RSS, élections, droits de l'homme	Retrait progressif après les élections	Équipe de pays des Nations Unies	Stabilité améliorée, mais problèmes d'impunité persistants
Libéria	MINUL	Guerres civiles (1989-2003)	Cessez-le-feu, DDR, RSS, élections, droits de l'homme	Réduction progressive des effectifs avec plan de transition	Équipe de pays des Nations Unies, HCDH	Transitions pacifiques, défis économiques
Soudan (Darfour)	MINUAD	Conflit ethnique, marginalisation	Protection des civils, suivi des accords de paix	Retrait progressif avec fonctions de liaison	UNITAMS	Lacunes en matière de sécurité, reprise des affrontements, pillages
Mali	MINUSMA	Rébellion touareg, insurrection djihadiste	Stabilisation, gouvernance, élections, protection	Retrait progressif à la demande du pays hôte	Équipe de pays des Nations Unies, missions de l'UE	Vide sécuritaire, résurgence djihadiste

## References

- Union africaine (2004) « Communiqué de la dix-septième réunion du Conseil de paix et de sécurité, 20 octobre 2004 ». Disponible à l'adresse: <https://www.peaceau.org/en/article/communiqué-of-the-peace-and-security-council-darfur-2>. (Consulté le 4 août 2025)
- Carter Center (2020) *Rapport final de l'observateur indépendant sur la mise en œuvre de l'Accord de paix et de réconciliation au Mali*. Atlanta: Carter Center.
- Cheadle, D. et Prendergast, J. (2007) *Not on Our Watch: The Mission to End Genocide in Darfur and Beyond*. New York: The Write Element, Inc.
- Crisis Group (2006) *L'accord de paix fragile au Darfour*. Disponible à l'adresse: <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/sudan/darfurs-fragile-peace-agreement>. (Consulté le 4 août 2025)
- EBSCO (2021) « Sierra Leone Civil War 1991-2001 ». Disponible à l'adresse: <https://www.ebsco.com/research-starters/military-history-and-science/sierra-leone-civil-war-1991-2001#:~:text=Résumé : pendant une décennie, à partir de 1991, une nation de 4,5 millions d'habitants.> (Consulté le 4 août 2025)
- Stiftung Friedrich-Ebert (2018) *Le processus de paix au Mali : analyse de l'accord de paix et de sa mise en œuvre*. Bamako : FES.
- Forti, D. (2019) 'Navigating Crisis and Opportunity: The Peacekeeping Transition in Darfur'. Disponible à l'adresse: <https://www.ipinst.org/2019/12/navigating-crisis-and-opportunity-the-peacekeeping-transition-in-darfur>. (Consulté le 4 août 2025)
- Forti, D. et Connolly, L. (2018) 'The Mission in Gone, but the UN is Staying: Liberia's Peacekeeping Transition'. International Peace Institute. Disponible à l'adresse: <https://www.ipinst.org/2018/12/liberias-peacekeeping-transition>. (Consulté le 29 septembre 2025)
- Human Rights Watch (2010) « Lettre au Conseil de sécurité des Nations Unies sur les conséquences du retrait de la MINURCAT du Tchad ». Disponible à l'adresse: <https://www.hrw.org/news/2010/02/16/letter-un-security-council-consequences-minurcat-withdrawal-chad#:~:text=Based%20on%20nearly%20a%20decade,of%20civilians%2C%20safeguards%20against%20human.> (Consulté le 4 août 2025)
- Human Rights Watch (2017) « Côte d'Ivoire: fin de la mission de maintien de la paix de l'ONU ». Disponible à l'adresse: <https://www.hrw.org/news/2017/06/30/cote-divoire-un-peacekeeping-mission-ends>. (Consulté le 4 août 2025)
- Human Rights Watch (2024) « Mali : atrocités commises par l'armée et le groupe Wagner contre des civils ». Disponible à l'adresse: <https://www.hrw.org/news/2024/03/28/mali-army-wagner-group-atrocities-against-civilians>. (Consulté le 4 août 2025)
- International Crisis Group (1998) *Burundi Under Siege*, Rapport n° 2/Afrique, 28 avril 1998.
- International Crisis Group (2012) *UN Peacekeeping Transitions: Perspectives from Member States*. Disponible à l'adresse: [https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi\\_e\\_pub\\_un\\_pk\\_transitions\\_ib\\_.pdf](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_un_pk_transitions_ib_.pdf). (Consulté le 4 août 2025)
- Jennings, S. (2024) *Burundi 1993-2005*. Disponible à l'adresse: [https://media.defense.gov/2024/Oct/02/2003557340/-1/-1/0/20241001\\_BURUNDI\\_1993-2005.PDF](https://media.defense.gov/2024/Oct/02/2003557340/-1/-1/0/20241001_BURUNDI_1993-2005.PDF). (Consulté le 4 août 2025)
- Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale du Mali (2023) « Mémoire du Gouvernement de la République du Mali sur le rapport trimestriel du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation au Mali, couvrant la période du 31 mars au 1er juin 2023 ». Disponible à l'adresse: <https://x.com/Mali-Maeci/status/1669412988518842371/photo/1>. (Consulté le 4 août 2025)
- MINURCAT (s.d.) « MINURCAT : Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad ». Disponible à l'adresse: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/minurcat/background.shtm#:~:text=The%20authorized%20strength%20of%20MINURCAT,appropriate%20number%20of%20civilian%20personnel.> (Consulté le 4 août 2025)
- Novosseloff, A. (2018) *Les multiples facettes d'une mission de maintien de la paix: l'opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire*. New York: International Peace Institute.
- Secrétaire général des Nations Unies (28 mars 2013) *Rapport spécial du Secrétaire général sur l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (S/2013/197)*.

- Roby, C. (2018) « La MINUL donne des leçons sur les facteurs de réussite d'une mission de maintien de la paix ». Disponible à l'adresse: <https://www.devex.com/news/unmil-provides-lessons-on-what-makes-a-successful-peacekeeping-mission-92477>. (Consulté le 4 août 2025)
- Rouse, L. (2019) « Le déficit de casques bleus au Liberia : qu'advient-il d'une économie lorsque les casques bleus s'en vont ? ». Disponible à l'adresse: <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2019/11/25/Liberia-peacekeepers-UNMIL-economy-peace#:~:text=But%20within%20a%20year%20of,while%20employment%20prospects%20are%20diminished>. (Consulté le 4 août 2025)
- Rapport du Conseil de sécurité (2018) « Libéria : briefing et déclaration présidentielle sur la fin de la MINUL ». Disponible à l'adresse: <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2018/04/liberia-briefing-and-presidential-statement-on-the-end-of-unmil.php>. (Consulté le 4 août 2025)
- Rapport du Conseil de sécurité (2023) « Mali. Vote sur la résolution mettant fin à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali ». Disponible à l'adresse: <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2023/06/mali-vote-on-resolution-ending-the-un-multidimensional-integrated-stabilization-mission-in-mali.php>. (Consulté le 4 août 2025)
- Stimson Center (2024) *Leçons à tirer de l'expérience de la MINUSMA au Mali*. Washington, DC: Stimson Center.
- Tubiana, J. (2023) « Darfour: entre deux guerres. Vingt ans de conflit au Soudan, du Darfour à Khartoum et retour ». Disponible à l'adresse: <https://www.aljazeera.com/features/longform/2023/6/30/between-two-wars-20-years-of-conflict-in-sudans-darfur>. (Consulté le 4 août 2025)
- ONU (2005) *Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone*. Disponible à l'adresse: <https://unterm.un.org/unterm2/en/view/2529e193-a9e8-499e-b737-b34764b29935>. (Consulté le 4 août 2025)
- ONU (2018) « L'opération de maintien de la paix va quitter la Côte d'Ivoire après 14 ans, annonce le chef de la mission au Conseil de sécurité, citant le déroulement pacifique des élections et le succès du référendum ». Disponible à l'adresse: <https://press.un.org/en/2017/sc12711.doc.htm>. (Consulté le 4 août 2025)
- ONU (2018) « La MINUL achève son mandat dans un Libéria désormais pacifique ». Disponible à l'adresse: <https://unmil.unmissions.org/unmil-completes-its-mandate-now-peaceful-liberia>. (Consulté le 4 août 2025)
- ONU (2023) « Le Conseil de sécurité met fin au mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali, en adoptant à l'unanimité la Résolution 2690 (2023) ». Disponible à l'adresse: <https://press.un.org/en/2023/sc15341.doc.htm>. (Consulté le 4 août 2025)
- Opérations de maintien de la paix des Nations Unies (s.d.) « Fiche d'information sur la MINUAD ». Disponible à l'adresse: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/unamid>. (Consulté le 4 août 2025)
- Secrétaire général des Nations Unies (2006) *Sixième rapport du Secrétaire général sur les opérations des Nations Unies au Burundi*. Disponible à l'adresse: <https://digital-library.un.org/record/570744?ln=en&v=pdf>. (Consulté le 4 août 2025)
- Conseil de sécurité des Nations Unies (1999) *Résolution 1270 (1999) / adoptée par le Conseil de sécurité lors de sa 4054e séance, le 22 octobre 1999*. Disponible à l'adresse: <https://digitallibrary.un.org/record/287753?ln=en&v=pdf>. (Consulté le 4 août 2025)
- Conseil de sécurité des Nations Unies (1999) *Résolution 1270 (1999) / adoptée par le Conseil de sécurité lors de sa 4054e réunion, le 22 octobre 1999*. Disponible à l'adresse: [https://docs.un.org/en/S/RES/1270\(1999\)](https://docs.un.org/en/S/RES/1270(1999)). (Consulté le 29 septembre 2024)
- Résolution 1528 (2004)* du Conseil de sécurité des Nations Unies (2004) / adoptée par le Conseil de sécurité lors de sa 4918e réunion, le 27 février 2004. Disponible à l'adresse: <https://digitallibrary.un.org/record/516209?ln=en&v=pdf>. (Consulté le 4 août 2025)
- Conseil de sécurité des Nations Unies (2004) *Résolution 1545 (2004) / adoptée par le Conseil de sécurité lors de sa 4975e réunion, le 21 mai 2004*. Disponible à l'adresse: <https://digitallibrary.un.org/record/521817?v=pdf>. (Consulté le 4 août 2025)
- Conseil de sécurité des Nations Unies (2005) *Résolution 1610 (2005)*. Disponible à l'adresse: [https://docs.un.org/en/S/RES/1610%20\(2005\)](https://docs.un.org/en/S/RES/1610%20(2005)). (Consulté le 4 août 2025)
- Conseil de sécurité des Nations Unies (2006) *Résolution 1719 (2006)*. Disponible à l'adresse: [https://docs.un.org/en/S/RES/1719\(2006\)](https://docs.un.org/en/S/RES/1719(2006)). (Consulté le 4 août 2025)
- Conseil de sécurité des Nations Unies (2007) *Résolution 1769 (2007) / adoptée par le Conseil de sécurité lors de sa 5272e réunion, le 31 juillet 2007*. Disponible à l'adresse: <https://digitallibrary.un.org/record/604309?ln=en&v=pdf>. (Consulté le 4 août 2025)

Conseil de sécurité des Nations Unies (2013) *Résolution 2100 (2013)* / adoptée par le Conseil de sécurité lors de sa 6952e réunion, le 25 avril 2013. Disponible à l'adresse: <https://digitallibrary.un.org/record/748429?ln=en&v=pdf>. (Consulté le 4 août 2025)

Conseil de sécurité des Nations Unies (2016) *Résolution 2284 (2016)* / adoptée par le Conseil de sécurité lors de sa 7681e réunion, le 28 avril 2016. Disponible à l'adresse: <https://digitallibrary.un.org/record/827419?ln=en&v=pdf>. (Consulté le 4 août 2025)

Conseil de sécurité des Nations Unies (2016) *Résolution 2333 (2016)*. Disponible à l'adresse: [https://docs.un.org/en/S/RES/2333\(2016\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2333(2016)). (Consulté le 4 août 2025)

Conseil de sécurité des Nations Unies (2017) « Lettre datée du 4 avril 2017 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général ». Disponible à l'adresse: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S\\_2017\\_282.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2017_282.pdf). (Consulté le 4 août 2025)

Conseil de sécurité des Nations Unies (2017) *Résolution 2363 (2017)*. Disponible à l'adresse: [https://docs.un.org/en/S/RES/2363%20\(2017\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2363%20(2017)). (Consulté le 4 août 2025)

Conseil de sécurité des Nations Unies (2018) *Résolution 2363 (2017)*. Disponible à l'adresse: [https://docs.un.org/en/S/RES/2363%20\(2017\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2363%20(2017)). (Consulté le 4 août 2025)

Conseil de sécurité des Nations Unies (2018) *Résolution 2429 (2018)* / adoptée par le Conseil de sécurité lors de sa 8311e réunion, le 13 juillet 2018. Disponible à l'adresse: <https://digitallibrary.un.org/record/1634091?ln=en&v=pdf>. (Consulté le 4 août 2025)

Conseil de sécurité des Nations Unies (2020) *Résolution 2524 (2020)*. Disponible à l'adresse: [https://docs.un.org/en/S/RES/2524\(2020\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2524(2020)). (Consulté le 4 août 2025)

MINUSIL (2005) « Sierra Leone – MINUSIL – Contexte ». Disponible à l'adresse: <https://peacekeeping.un.org/mis-sion/past/unamsil/background.html>. (Consulté le 4 août 2025)

UNIPSIL (2014) « Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone ». Disponible à l'adresse: <https://unipsil.unmissions.org/>. (Consulté le 4 août 2025)

Weir, E. (2010) *Retrait de la MINURCAT : les risques pour la protection des civils et l'aide humanitaire dans l'est du Tchad*. Disponible à l'adresse: <https://www.usip.org/sites/default/files/PB%2063%20-%20MINURCAT%20Withdrawl.pdf>. (Consulté le 4 août 2025)

# Conclusion

Evan Nachtrieb

Si chaque chapitre de ce rapport offre des enseignements divers pour les missions futures, un thème commun les relie tous : dans un environnement où les ressources sont limitées, les opérations de soutien à la paix doivent aligner leurs fins, leurs moyens et leurs méthodes, dans cet ordre. Les OSP doivent d'abord établir ce qu'elles visent à accomplir (les fins), décider comment y parvenir (les moyens) et adapter les ressources nécessaires à la mise en œuvre de leur plan (les méthodes).

Comme l'illustrent les chapitres, les opérations de plus en plus axées sur le combat menées par les OSP africaines rendent l'effort stratégique difficile et de plus en plus meurtrier. La primauté des objectifs politiques est au cœur de la logique stratégique, mais dans les opérations de combat intensif, les missions doivent trouver un équilibre entre les moyens militaires et politiques pour réussir. Cependant, ce flux idéal allant des objectifs aux moyens est bouleversé par l'imprévisibilité du financement des OSP, une dynamique qui place la discussion sur les moyens au premier plan.

Cette discussion sur les moyens est cruciale. De plus en plus, les intervenants doivent organiser leurs missions en fonction de ce qu'ils peuvent financer, et non de ce qu'ils veulent. Cependant, « faire moins avec moins » peut être inacceptable dans le cadre de missions axées sur le combat. En faisant moins, l'AUSSOM expose davantage elle-même aux attaques d'un ennemi mortel et menace la Somalie d'effondrement. En l'absence des troupes supplémentaires et du soutien aérien dont il avait besoin, le M23 a envahi la SAMIDRC en RDC et tué 17 personnes. L'incapacité de l'UA à financer ses opérations et la contraction du budget de l'ONU sont à l'origine de cette contrainte structurelle. Comme l'a déclaré Staeger : « Le pouvoir de l'argent réside dans sa capacité à façonner les relations. ». La Résolution 2719 offre un moyen de renforcer les relations entre l'UA et l'ONU, de financer des opérations de maintien de la paix traditionnelles de moindre envergure et de consolider les efforts de l'UA pour rendre les missions plus responsables. Cependant, si le continent souhaite finalement prendre ses propres décisions en matière de sécurité, il devra trouver un moyen de les financer.

En se concentrant sur les « moyens » dont disposent les missions, les contributeurs ont convenu que la stabilisation ou le maintien de la paix nécessite des forces à la hauteur de la tâche. Les mauvaises performances de la

SADC au Mozambique et en RDC, décrites par Sidumo et Wolters, sont autant le résultat d'une insuffisance de ressources militaires que d'une insuffisance de ressources des missions. Le récit de Fred Bauma sur la chute de Goma met en évidence le défi que représente la coordination entre des coalitions imparfaites, un problème qui n'est pas propre à la RDC. L'analyse de Sidumo sur le déploiement rwandais au Mozambique montre l'importance de traduire les performances au combat en légitimité à l'aide de compétences culturelles, en particulier lors de la lutte contre l'insurrection.

Le débat sur les « moyens » permettant aux missions d'atteindre leurs objectifs ne doit pas se limiter à la force, car les opérations de maintien de la paix ne sont pas simplement des guerres expéditionnaires. Elles visent à instaurer la paix en renforçant le gouvernement hôte ou le processus de paix. Comme le montre le cas de la Somalie présenté par Samira Gaid, l'objectif principal est de renforcer le pays hôte. Si le succès au combat est une condition préalable à une mission de maintien de la paix ou de stabilisation, il n'est pas une fin en soi. Les missions doivent trouver un équilibre délicat entre les besoins immédiats en matière de sécurité et les efforts à long terme visant à renforcer les capacités du pays hôte.

Les moyens et les méthodes n'ont aucun sens s'ils ne sont pas orientés vers un objectif défini. Les opérations de soutien de la paix (OSP) de la génération précédente en Afrique, illustrées par la MONUSCO, la MINSUSMA et la MINUSCA, comprenaient des missions de grande envergure et disposaient de ressources relativement importantes. Cependant, comme le décrit Sogodogo, la MINUSMA a finalement été chassée par des désaccords fondamentaux avec le gouvernement hôte sur les objectifs que la mission devait s'efforcer d'atteindre. La MINUSCA et la MONUSCO font désormais l'objet de critiques politiques, car elles continuent de vieillir alors que la paix reste difficile à atteindre.

Le rapport renforce le cliché (bien que souvent ignoré) selon lequel les objectifs doivent être clairement définis. S'appuyant sur une vaste enquête, Kinkoh propose des outils spécifiques : une mission doit fixer des critères de référence pour le retrait militaire et envoyer des missions politiques ou de développement de suivi afin de consoli-

der la paix. Pour contrebalancer cette approche technique, Gaid rappelle que le renforcement des capacités est autant politique que technique, en particulier dans un État fracturé comme la Somalie. L'exemple de Matty Jaw concernant la CEDEAO en Gambie souligne également que même les missions couronnées de succès peuvent tourner au vinaigre sans objectifs clairs, car le succès engendre une dérive des objectifs.

Les opérations de paix dépendent des ressources, mais aussi de l'utilisation judicieuse de ces ressources face à

des défis de taille. L'ère des missions expansives et illimitées touche à sa fin. Pour rester un outil efficace, les OSP doivent devenir plus efficaces avec ce dont elles disposent. Heureusement, l'expérience de l'Afrique dans le cadre de la lutte pour la paix fournit une multitude d'enseignements ; le défi consiste à les appliquer judicieusement. Alors que le conflit s'étend au Sahel, menace de reprendre dans la Corne de l'Afrique et couve dans la région des Grands Lacs, le besoin de missions de soutien à la paix efficaces est plus grand que jamais.

## À propos des éditeurs et des auteurs

**Obi Anyadike** : Rédacteur en chef pour l'Afrique et responsable des partenariats africains chez *The New Humanitarian*, une rédaction indépendante qui couvre l'actualité au cœur des conflits et des catastrophes.

**Fred Bauma** : Militant des droits humains et directeur exécutif d'Ebuteli, un institut de recherche basé à Kinshasa, en République démocratique du Congo.

**Dimpho Deleglise** : Chercheuse expérimentée dans le domaine de la consolidation de la paix et de la fragilité. Elle est titulaire d'un doctorat de l'université de Witwatersrand en Afrique du Sud.

**Samira Gaid** : Directrice fondatrice de *Balqis Insights* et analyste régionale de premier plan avec plus de deux décennies d'expérience professionnelle, dont une décennie passée aux plus hauts niveaux de l'architecture de sécurité nationale somalienne.

**Sait Matty Jaw** : Maître de conférences en sciences politiques et directeur exécutif du Centre indépendant de recherche et de développement des politiques (CRPD), qui se consacre à la promotion d'une gouvernance démocratique inclusive et d'un plaidoyer politique fondé sur des données probantes en Gambie.

**Hubert Kinkoh** : Membre de la *Mo Ibrahim Foundation Academy* au sein du programme Afrique de Chatham House et chercheur senior au Centre de recherche appliquée en partenariat avec l'Orient (CARPO). Ses travaux portent principalement sur la gouvernance de la paix et de la sécurité en Afrique.

**Evan Nachtrieb** : Chercheur indépendant spécialisé dans les conflits et la consolidation de la paix en Afrique et en Asie du Sud-Est. Ses analyses et commentaires ont été publiés dans *African Arguments*, *Africa Is a Country* et *Foreign Policy*.

**Egna Sidumo** : Chercheuse mozambicaine spécialisée dans l'analyse des conflits, la consolidation de la paix et la sécurité régionale en Afrique australe. Elle est actuellement basée au Christian Michelsen Institute (CMI) en Norvège.

**Abdoul Sogodogo** : Maître de conférences à l'université Kurukanfuga de Bamako et préside l'Association malienne des sciences politiques (AMaSPo). Ses recherches portent sur la gestion des conflits et les politiques de développement public.

**Ueli Staeger** : Professeur adjoint de relations internationales à l'université d'Amsterdam (titulaire). Il étudie la sécurité africaine et les organisations internationales, les relations entre l'UE et l'Afrique, ainsi que les politiques de paix des petits États.

**Ulrich Thum** : Directeur national de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) au Soudan du Sud, où il se concentre également sur les questions de paix et de sécurité dans la Corne de l'Afrique.

**Stephanie Wolters** : Directrice d'Okapi Consulting, société spécialisée dans les médias dans les zones de conflit, et chercheuse senior à l'Institut sud-africain des affaires internationales. Elle travaille sur la région des Grands Lacs depuis 1998 et est l'auteure du livre à paraître : *A Disinterested State: War, Violence and Indifference in the Great Lakes*, Bloomsbury, 2026.

**Edmund Yakani** : Leader de la société civile sud-soudanaise et un défenseur des droits humains. Il dirige l'organisation *Community Empowerment for Progress Organization (CEPO)*, qui promeut la paix, la bonne gouvernance et la justice sociale.

Contact us

➔ [info\(at\)fes-pscc.org](mailto:info(at)fes-pscc.org)