

LA PARTICIPATION FRANCOPHONE AUX OPERATIONS DE PAIX : ÉTAT DES LIEUX

Rapport de recherche préparé par :

Damien Larramendy, David Morin,
Lori-Anne Thérout-Bénoni et Marie-Joëlle Zahar

Données et graphiques :

Hiba Zerrougui

**Réseau de recherche sur les opérations de paix
Centre d'études et de recherches internationales, Université de Montréal
Décembre 2012**

Introduction.....	3
1 Le « fait francophone » dans les OP : définition et enjeux.....	5
1.1. ‘Être francophone’ : terminologie, définition et opérationnalisation	5
1.2. L’augmentation des OP déployées en territoire francophone.....	7
1.3. Langue et interopérabilité : la compréhension mutuelle, facteur clé des OP.....	8
2 La participation francophone aux OP : bilan et analyse	11
2.1. L’évolution de la participation des États francophones.....	11
Une contribution tardive.....	11
Une contribution modeste	11
Une contribution marquée par de fortes disparités	13
Une contribution diversifiée	15
2.2. Le rôle variable des organisations.....	17
La francophonisation des OP: une forme de régionalisation.....	17
Le fait francophone dans les organisations régionales et sous-régionales	18
2.3. Vers une institutionnalisation du « fait francophone »?.....	22
3 La participation francophone aux OP : obstacles et défis	24
3.1. Les obstacles et défis stratégiques	24
3.2. Les obstacles et défis politiques.....	26
3.3. Les obstacles et défis linguistiques	28
3.4. Les obstacles et défis logistiques	28
Des moyens logistiques inadéquats.....	28
Des ressources financières insuffisantes	29
Des structures institutionnelles à renforcer	30
4 Le « fait francophone » : Une valeur ajoutée dans les OP?	31
4.1. La participation francophone aux OP : des savoirs partagés	31
La gendarmerie.....	31
Le système de droit civil	32
La médiation, la diversité et la culture du dialogue	33
4.2. Au-delà de 2012 : Pistes de réflexion en vue d’une institutionnalisation plus approfondie	33
L’institutionnalisation émergente de la contribution francophone du Sud.....	33
Une implication soutenue des pays du Nord dans le renforcement des capacités	34
L’implication croissante de l’OIF comme acteur francophone du maintien de la paix	34
Le défi de la « cohérence » francophone.....	35

Introduction

Réunis à Montreux lors de la 23^e Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, les membres de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) réaffirmaient en octobre 2010 « le rôle privilégié de la Francophonie pour contribuer au règlement des crises et des conflits dans l'espace francophone » [Article 13]. Ils se félicitaient également de « l'impulsion nouvelle donnée à la participation de pays francophones aux opérations de maintien de la paix (OP) depuis le Sommet de Québec de 2008 » tout en exhortant l'Organisation des Nations unies à veiller au respect du multilinguisme dans les opérations de maintien de la paix [Article 16]. La déclaration de Montreux souligne l'existence de ce qu'il convient d'appeler un « fait francophone » dans le domaine des OP.¹

La notion de « fait francophone » renvoie à l'émergence d'une relation de plus en plus étroite entre les OP et l'espace francophone. Cette « francophonisation » (partielle) des OP², se structure autour de trois dimensions. La première relève d'un constat empirique, l'augmentation substantielle des missions de paix déployées en territoire francophone. Alors que seules cinq OP étaient déployées dans des pays francophones entre 1948 et 1990, près d'une cinquantaine l'ont été depuis 1991. En 2012, plus de 53% des Casques bleus sont déployés en territoire francophone. Cette réalité a accru la place et l'importance de la langue (ici, française) en tant que vecteur linguistique, culturel et opérationnel sur les théâtres d'opérations, ce qui constitue la deuxième dimension de la francophonisation des OP. L'élargissement, la diversification et la complexification des mandats des OP exigent une compréhension et une interaction accrues entre acteurs de la paix et sociétés hôtes. Depuis 2008, le Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix (C-34) souligne annuellement que « l'interaction du personnel militaire, des policiers et du personnel civil des Nations Unies avec la population locale est indispensable à l'efficacité et au succès des opérations de maintien de la paix »³. Ceci a donné lieu à l'émergence d'une troisième dimension, à savoir une institutionnalisation progressive⁴ des OP au sein de l'espace francophone. Celle-ci se traduit par une augmentation significative de la contribution francophone aux OP, qu'il s'agisse des États-contributeurs ou d'organisations internationales ou régionales, au premier rang desquelles l'OIF. Ainsi, la contribution des pays-membres de l'organisation aux OP onusiennes est passée d'à peine 6% en 2000 à près de 23% en 2012, le nombre de pays-membres de l'OIF participant à au moins une mission de paix onusienne passant ainsi de 19 à 33.

Ce document dresse un état des lieux du fait francophone dans les OP. Au-delà du constat empirique de l'augmentation de la participation de Casques bleus francophones ou de l'augmentation du déploiement de Casques bleus en territoire francophone, la définition même du fait francophone et des notions qui s'y rattachent sont empreints d'ambiguïté. L'espace francophone des opérations de paix est-il marqué par des caractéristiques propres et des défis particuliers? Existe-t-il une spécificité, voire une valeur ajoutée,

¹ Voir http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Declaration_SOM_XIII_24102010.pdf.

² Morin, David, L.A. Thérèse-Bénoni et M.J. Zahar, « When Peacekeeping Intersects with La Francophonie: Scope, Significance and Implications », *International Peacekeeping*, Vol.19, No.3, Septembre 2012, pp.287–300.

³ ONU, 2011, Rapport du Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix, A/65/19, paragraphes 261 et 262. http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/141~v~Rapport_du_comite_special_des_operations_du_maintien_de_la_paix_-_A_65_19.pdf.

⁴ Justin Massie and David Morin, 2011, « Francophonie et opérations de paix: Vers une appropriation géoculturelle », *Études internationales*, Vol.42, No.3, pp.313–336.

des États francophones qui proviendraient du fait que ces pays partagent des traits linguistico-culturels communs⁵ ?

⁵ Il convient de souligner que les auteurs ne veulent ni magnifier, ni essentialiser, ni encore simplifier la dimension francophone dans les OP. Le présent document ne prétend pas non plus que l'analyse de la dimension francophone est plus importante que les autres dimensions des OP.

1 | Le « fait francophone » dans les OP : définition et enjeux

Cette première partie pose les bases conceptuelles du papier. Elle présente le « fait francophone » dans les opérations de paix, en discute les différentes définitions et leurs conséquences pour l'analyse, et en retrace les trois principales dimensions.

1.1. 'Être francophone' : terminologie, définition et opérationnalisation

La définition du terme « francophone » ne va pas sans difficulté. Utilisé pour parler d'individus, le terme renvoie à la capacité de ceux-ci à communiquer en français. Reste cependant à savoir s'il existe un niveau donné d'expression à partir duquel un locuteur s'exprimant en français peut ou doit être considéré comme « francophone ». Si le recours à la notion d'usage fonctionnel de la langue peut constituer une solution administrative pour le personnel des OP déployées en territoire francophone, néanmoins l'évaluation des compétences linguistiques individuelles n'est qu'un aspect (et pas nécessairement le plus important) de la question de départ, soit la participation francophone aux opérations de paix. Les difficultés définitionnelles s'accroissent lorsqu'on tente d'utiliser le terme en référence à des pays ou à des territoires : quelle proportion de locuteurs francophones une entité doit-elle compter pour se voir attribuer le qualificatif « francophone »? Un pays/territoire devenant membre de l'OIF ou bien adoptant le français comme langue officielle devient-il de facto « francophone »? L'ambiguïté définitionnelle recèle une dimension normative qui a des conséquences importantes sur l'analyse. Nous pouvons appréhender le fait francophone dans les OP selon deux approches distinctes bien qu'indissociables : le minimalisme opérationnel et le maximalisme politique.

Une première approche, que l'on peut qualifier de minimaliste, procède d'une définition opérationnelle. Ici, la francophonisation renvoie à la nécessité de déployer des Casques bleus en mesure de parler la langue utilisée par les populations locales – en l'occurrence, le français – sur les théâtres d'opérations. Dans cette perspective, un État francophone serait un pays dont les citoyens peuvent utiliser le français comme langue de travail, c'est-à-dire un État dans lequel le français est une langue d'usage ou encore une langue officielle⁶. Une telle définition pose immédiatement problème lorsqu'il s'agit d'évaluer la proportion des individus francophones déployés par les États bi ou multilingues (Canada ou Rwanda, par exemple) – et par ceux dont le français est une langue de culture (Égypte ou Vietnam, par exemple). En outre, une telle définition ne permet pas de comptabiliser les représentants de pays non-francophones maîtrisant le français parmi le personnel déployé dans les missions francophones. Comme certains pays non-francophones exigent des compétences linguistiques minimales dans le cadre du processus de sélection des personnels devant être déployés dans des théâtres d'opérations francophones, ce type de comptabilité peut causer problème. Il est par ailleurs utile de souligner que la désignation « État francophone » peut ne refléter que partiellement la réalité de l'usage du français dans une population donnée. C'est le cas dans plusieurs pays « francophones » hôtes d'OP. Dans certaines régions en RDC, comme les Kivu, ou bien en Haïti, l'usage du français demeure relatif au sein des communautés rurales. Dans d'autres cas, comme le Rwanda, les pays se détournent du français au profit de l'anglais.

Une seconde approche plus politique s'intéresse à l'institutionnalisation de la Francophonie en tant qu'acteur du maintien de la paix. S'appuyant sur une définition maximaliste, elle rend compte des initiatives et de la contribution de l'ensemble des États membres, membres associés et observateurs de l'OIF. Cette perspective n'est pas sans problèmes. Certains États multilingues, ou dans lesquels le

⁶ ROP, 2007, *Étude documentaire sur la contribution francophone aux opérations de paix de l'ONU*, mai, pp. 8–10.

français est une langue de culture, sont membres de l'OIF sans pour autant avoir la capacité de déployer du personnel parlant le français. A titre d'exemple, le Ghana, 10^{ème} contributeur de troupes aux missions de l'ONU, en date du 30 juin 2012, et membre associé de l'OIF depuis 2006, est comptabilisé par la définition maximaliste alors qu'il ne comptait en 2010 que 5% de locuteurs francophones⁷. Michel Liégeois souligne qu'en dépit de l'importance accrue des interactions entre le personnel des OP et la population locale, l'augmentation du nombre de personnels issus de pays-membres de la Francophonie dans les OP n'est pas le gage d'une meilleure communication et d'une meilleure compréhension entre les deux. Selon Liégeois, le taux de locuteurs francophones dans les pays de l'OIF ne serait désormais que de 12% du fait de l'expansion politique de l'organisation à des pays où le français n'est pas une langue d'usage répandue (Bulgarie, Chypre, Hongrie, etc.)⁸. Par ailleurs, l'approche maximaliste semble présumer une corrélation entre la croissance du nombre d'acteurs francophones et l'influence de ces derniers dans les discussions et les structures de décision sur le maintien de la paix. Cet argument qui s'explique par un certain volontarisme politique semble à tout le moins souvent surestimé.

Comme il est possible de le constater dans le tableau 1 ci-dessous, le choix de l'une ou l'autre de ces définitions a une incidence réelle et non négligeable sur les chiffres.

Tableau 1: Participation francophone aux OP selon les définitions du 'fait francophone'

	Définition maximaliste	Définition minimaliste
Nombre d'États « francophones »	53	34
Nombre de personnels déployés dans les missions onusiennes au 30 juin 2012	22 186	14 678
Pourcentage des personnels déployés dans les missions onusiennes au 30 juin 2012	22,67%	15%

Les données statistiques présentées dans cette étude reflètent la définition minimaliste, à savoir les pays dont la langue officielle est le français, ceux dont le français est l'une des langues officielles et ceux où le français est couramment utilisé. Bien qu'imparfaite et incomplète, cette définition nous semble brosser un portrait plus fidèle de la dimension linguistique et opérationnelle du fait francophone dans les OP. Les pays pris en compte par la définition minimaliste sont les suivants : Algérie, Belgique, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Canada, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, France, Gabon, Guinée, Haïti, Liban, Luxembourg, Madagascar, Mali, Maroc, Ile Maurice, Mauritanie, Monaco, Niger, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Suisse, Tchad, Togo, Tunisie, Vanuatu.

Les données chiffrées de cette étude concernent principalement les missions onusiennes, l'ONU publiant sur son site Internet les détails de la contribution mensuelle en personnels de chaque pays depuis 1990,

⁷ *La langue française dans le monde*, Nathan, Paris, 2010.

⁸ Michel Liégeois, 2012, « *Making Sense of a Francophone Perspective on Peace Operations : The Case of Belgium as a Minofrancophone State* », *International Peacekeeping*, Vol.19, No.3, septembre, pp.316–332.

et ce pour chaque mission de paix déployée par le DOMP⁹. Si un portrait relativement complet de la participation francophone aux OP onusiennes peut donc être dressé, le caractère parcellaire et approximatif des données concernant les missions non-onusiennes rend difficile toute analyse exhaustive du fait francophone dans les OP. Ainsi, certaines organisations dans lesquelles les pays francophones du Nord (OTAN, UE, OSCE) et du Sud (UA, CEDEAO, CEEAC, etc...) participent aux OP ne rendent publiques que les données les plus récentes ou n'y donnent tout simplement pas accès. Ceci est d'autant plus problématique que ces organisations jouent un rôle croissant dans les OP depuis la seconde moitié des années 1990. Ce manque de données ne permet pas non plus de rendre compte, avec toute la précision requise, des dynamiques francophones dans la régionalisation du maintien de la paix. Il demeure néanmoins possible, sur la base des données disponibles et en ayant recours aux sources secondaires, de dégager certaines tendances marquantes quant à l'émergence et l'évolution d'un « fait » francophone dans les OP.

1.2. L'augmentation des OP déployées en territoire francophone

Depuis 1948, 159 OP ont été déployées par une quinzaine d'organisations internationales, régionales et sous-régionales dont 53 dans des pays francophones, ce qui représente près du tiers des déploiements alors même que les pays francophones ne représentent que 17,6% des États-membres de l'ONU¹⁰. Deux nouvelles missions dans des pays francophones sont actuellement sous étude: la Mission de la CEDEAO au Mali et la Force neutre de la CIRGL dans l'est de la RDC.

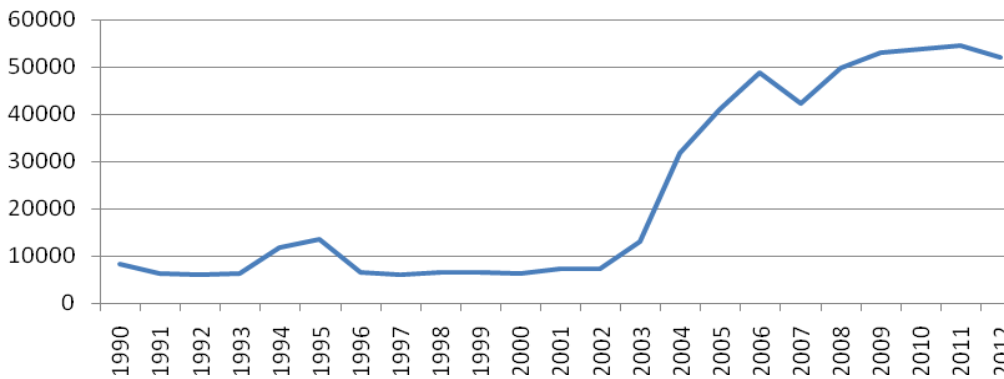
Par ailleurs, le nombre de Casques bleus déployés en territoire francophone a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie (voir Graphiques 1 et 2). De moins de 10 000/année entre 1990 et 2000 (à l'exception de 1994-1995 en raison des déploiements au Rwanda, au Liban et en Haïti), ils dépassent systématiquement le seuil des 50 000/année depuis 2008. Au cours des dix dernières années, près de 440 000 militaires, policiers et observateurs onusiens déployés en territoire francophone, représentent 53,2% du total des personnels déployés par l'ONU. En date du 30 juin 2012, 53,1% des militaires, policiers et observateurs militaires de l'ONU étaient déployés en territoire francophone, dont 10 163 en Haïti, 10 968 en Côte d'Ivoire, 11 571 au Liban et 19 144 en RDC.

Enfin, il est important de souligner que certaines des missions onusiennes les plus ambitieuses en termes de personnels et de mandat ont été déployées dans l'espace francophone, avec notamment la MONUC/MONUSCO (plus de 22 000 personnels en 2009), la FINUL (plus de 13 000 personnels en 2007), la MINUSTAH (environ 12 500 en 2011) et l'ONUCI (environ 11 000 en 2012).

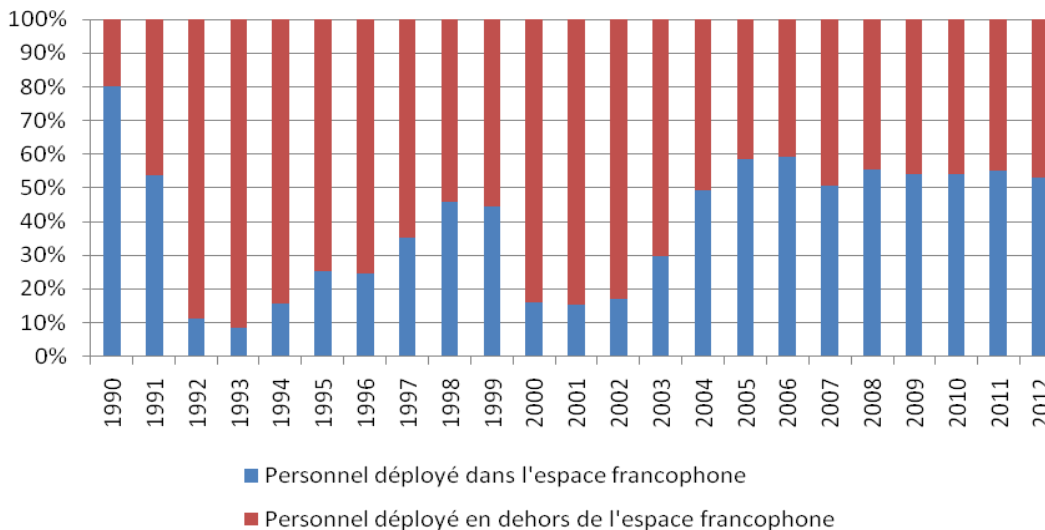
⁹ En ce qui concerne les missions et bureaux déployés par le Département des Affaires politiques, l'ampleur et surtout la provenance des contingents déployés est loin d'être aussi transparente.

¹⁰ Données compilées à partir du site Internet <http://www.operationspaix.net>.

Graphique 1: Évolution du nombre de personnels onusiens dans les pays francophones



Graphique 2: Part du personnel onusien déployé dans l'espace francophone



1.3. Langue et interopérabilité : la compréhension mutuelle, facteur clé des OP

L'augmentation du nombre des missions en territoire francophone a des conséquences concrètes sur la pratique du maintien de la paix. La plus directe est sans nul doute le besoin croissant de personnel francophone, un besoin régulièrement mentionné par l'ONU depuis la lettre adressée par Kofi Annan à Abdou Diouf en 2004. En juin 2009, le Secrétaire général adjoint des Nations unies aux opérations de paix, Alain Le Roy, admettait que le manque de ressources francophones posait à l'ONU « un sérieux problème » et que « certains défis seraient plus facilement surmontés si les personnels maîtrisaient le français ». Ces défis relèvent de deux dimensions complémentaires, l'interopérabilité verticale (au sein des missions) et horizontale (entre les missions et les acteurs locaux)¹¹.

L'interopérabilité verticale est « la capacité des systèmes, des unités ou des forces à fournir des services et à accepter les services d'autres systèmes, unités ou forces et à utiliser les services ainsi échangés pour

¹¹ Robert A. Rubinstein, Diana M. Keller et Michael E. Scherger, 2008, « Culture and Interoperability in Integrated Missions », *International Peacekeeping*, Vol.15, No.4, août, pp.540–555.

leur permettre de fonctionner ensemble de manière efficace »¹². Cet impératif requiert, entre autres, une langue de fonctionnement commune. Plusieurs études ont établi l'importance de la communication interne dans le succès des OP. Analysant l'interopérabilité des opérations interarmées déployées par des coalitions, Thea Clark et Terry Moon identifient les barrières linguistiques comme l'un des principaux obstacles dans le développement d'une compréhension partagée entre d'une part les militaires américains, britanniques, canadiens, australiens et néozélandais, et d'autre part les troupes des pays de l'ASEAN. Le manuel destiné aux commandants de la Force opérationnelle interarmées pour les opérations de paix (*Joint Task Force Commander's Handbook for Peace Operations*) mis au point par le *Joint Warfighting Center* des forces armées étatsuniennes, identifie la capacité de communiquer efficacement avec « son propre personnel, les partenaires multinationaux impliqués, les autres acteurs nationaux et internationaux, et les représentants du pays hôte » comme l'une des clés du succès d'une opération¹³.

L'anglais a longtemps été la langue de travail au sein des OP. Historiquement, la prépondérance de contingents issus de pays occidentaux dits neutres (pays scandinaves, Irlande et Canada), puis d'anciennes colonies britanniques (Pakistan, Inde, Ghana, Nigeria...), ainsi que la position de la langue anglaise comme principale langue de communication internationale, ont fait de celle-ci la *lingua franca* du maintien de la paix. On doit néanmoins noter une augmentation des locuteurs francophones parmi le personnel des OP depuis les années 1990. Ainsi, en date du 30 juin 2012, 15% des personnels déployés dans les OP onusiennes provenaient de pays francophones, une augmentation de plus de 10 points de pourcentage par rapport à novembre 2000, lorsqu'à peine 5,1% des personnels onusiens provenaient de l'espace francophone¹⁴.

Dans son rapport annuel de 2011, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (Comité des 34) soulignait que « l'interaction des observateurs militaires, des policiers et des civils des Nations unies avec la population locale est indispensable à l'efficacité et au succès des opérations de maintien de la paix » (para. 262). La compréhension mutuelle entre personnels déployés et populations locales (interopérabilité horizontale) est d'autant plus essentielle que les OP ont des mandats de plus en plus larges et complexes qui nécessitent une interaction croissante avec divers acteurs locaux dans des contextes plus ou moins pacifiés¹⁵. Dans des contextes sécuritaires tendus et dans le cadre de missions qui incluent de plus en plus régulièrement des mandats de protection des civils, les populations locales sont en droit et doivent être en mesure de pouvoir comprendre mais aussi se faire comprendre de ceux et celles qui sont censés les protéger¹⁶. Outre les populations civiles, les autorités nationales, régionales et locales des zones d'opérations doivent également être en mesure de comprendre et de se faire comprendre des Casques bleus, tant par souci d'efficacité - ces représentants occupant souvent une place

¹² Thea Clark et Terry Moon, 2001, « *Interoperability for Joint and Coalition Operations* », *Australian Defence Force Journal*, No.151, p.24.

¹³ Joint Warfighting Center, 1997, *Joint Task Force Commander's Handbook for Peace Operations*, Joint Warfighting Center/USAF, Suffolk, VA. En ligne <http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/1920/PeaceOps.pdf>.

¹⁴ Cette augmentation est couplée à la recrudescence de personnels lusophones, hispanophones, arabophones ou encore sinophones, une diversification des pays contributeurs fortement corrélée à l'augmentation du nombre d'opérations autorisées et déployées depuis la fin de la Guerre froide.

¹⁵ Marie-Joëlle Zahar et Jocelyn Coulon, 2009, « Les casques bleus maintiennent-ils la paix? », dans *La politique internationale en questions*, Les professeurs du département de science politique de l'Université de Montréal, Presses de l'Université de Montréal, Montréal, pp.115-123.

¹⁶ Béatrice Pouligny, 2005, « Les casques bleus sont là, mais on ne voit pas ce qu'ils font », dans *Le guide du maintien de la paix 2006*, Coulon J. (dir.), Athéna Éditions, Montréal, pp.171-186.

importante dans les mécanismes de mise en œuvre des mandats des OP – que par souci de transparence. Enfin, les principaux belligérants des conflits dans lesquels les Casques bleus sont appelés à intervenir doivent eux aussi pouvoir communiquer avec les soldats de la paix, afin de voir à la bonne conduite des tâches d’observation de cessez-le-feu, de désarmement ou encore de réintégration.

L’interopérabilité horizontale entre membres d’une OP et population locale requiert une compréhension commune des significations et des logiques sous-jacentes aux actions entreprises par le personnel déployé et par la population. Une langue commune peut faciliter cette compréhension, d’autant plus que la langue est le vecteur principal de socialisation dans une culture¹⁷. Si les relations interculturelles sont une réalité quotidienne des opérations de paix, les malentendus qui en découlent le sont également¹⁸. Ainsi, la connaissance de la langue - en l’occurrence dans le cas des missions déployées dans l’espace francophone, du français - ne devrait plus seulement être un atout, mais un critère de sélection à part entière pour le personnel appelé à être déployé dans les missions en territoire francophone.

Dans leurs propres termes, les membres du C-34 ont répondu à l’appel en faveur d’une plus grande interopérabilité horizontale et verticale. Le Comité spécial a souligné l’importance de « l’efficacité des interactions entre le siège et le terrain pour assurer de bonnes communications et la sûreté de l’ensemble du personnel de maintien de la paix ». Il a également reconnu que « l’interaction du personnel militaire, des policiers et du personnel civil des Nations Unies avec la population locale est indispensable à l’efficacité et au succès des opérations de maintien de la paix. ». À cette fin, il estime qu’ :

Il faut posséder des compétences linguistiques, lesquelles doivent constituer un aspect important de la sélection et de la formation. Il demande donc instamment au Département des opérations de maintien de la paix et au Département de l’appui aux missions de poursuivre les efforts qu’ils font pour recruter du personnel et des experts ayant des compétences linguistiques répondant aux besoins particuliers de la mission dans laquelle ils seront déployés afin de satisfaire à des besoins précis de maintien de la paix. C’est pourquoi il affirme qu’une bonne connaissance de la langue officielle parlée dans le pays devrait entrer en ligne de compte, comme atout essentiel, dans la sélection de ce personnel.

¹⁷ Robert A. Rubinstein, 2004, « ‘Deep Culture’ in Hybrid Peace Operations: Multidimensional Training Challenges », In *Prepared for Peace?: The Use and Abuse of ‘Culture’ in Military Simulations, Training and Education*, Pell Center for International Relations and Public Policy, Salve Regina University, Newport, RI, pp.6-7.

¹⁸ Robert A. Rubinstein, Diana M. Keller et Michael E. Scherger, Op.Cit. Voir également, Béatrice Pouligny, 2004, *Ils nous avaient promis la paix. Opérations de l’ONU et populations locales*, Presses de Sciences Po, Paris.

2 | La participation francophone aux OP : bilan et analyse

Ce chapitre dresse le bilan de la participation francophone aux OP. Après avoir présenté une vue d'ensemble de l'évolution de celle-ci, nous nous intéresserons, tour à tour, aux deux types d'acteurs complémentaires que sont les États—qui fournissent les contingents et hébergent les missions de paix, et les organisations sous-régionales, régionales et internationales qui autorisent et gèrent le déploiement de ces missions. En conclusion, nous évaluerons la thèse de l'institutionnalisation progressive du fait francophone dans les OP.

2.1. L'évolution de la participation des États francophones

Bien que les sources et les données sur le sujet soient d'accès et de qualité inégale, quelques études permettent de retracer les grandes lignes de l'évolution historique de la participation francophone aux OP de l'ONU depuis la fin des années 1940¹⁹. Celle-ci est essentiellement tardive, modeste, diversifiée et marquée par de fortes disparités.

Une contribution tardive

La contribution francophone au maintien de la paix est, tout d'abord, tardive. Dominée dans les premières années par la présence logistique et les observateurs militaires des États francophones du Nord (Canada, France et Belgique), elle ne s'est ouverte que progressivement aux États africains nouvellement indépendants. La mission des Nations unies au Congo (ONUC, 1960-64) constitue le premier déploiement de troupes africaines francophones, notamment en provenance du Mali et du Sénégal (à l'époque regroupés au sein de la Fédération du Mali), de Guinée, de Tunisie et du Maroc. Il faut attendre le début des années 1990 avant que plusieurs autres États francophones (essentiellement africains) s'impliquent dans le maintien de la paix, notamment dans le cadre de la mission au Rwanda (MINUAR). Pour sept États contributeurs en 1990, on en compte 16 en 1995. En 2004, un autre tournant coïncide avec d'une part l'entrée en fonction effective du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine (UA)²⁰, et d'autre la création de la MINUSTAH. À la demande du Premier ministre haïtien de l'époque, les Nations unies lancent un appel afin de faire face au besoin d'effectifs francophones²¹. Entre 2003 et 2004, on passe de 13 à 18 États africains francophones contributeurs aux OP, avec de nouveaux contingents en Haïti (MINUSTAH), Côte d'Ivoire (ONUCI) ou au Congo démocratique (MONUC). En 2009, une vingtaine de pays, soit la majorité des pays africains francophones, participent à au moins une OP.

Une contribution modeste

En dépit du nombre croissant d'États contributeurs la contribution francophone n'en demeure pas moins modeste en date du 30 juin 2012, avec à peine 13,8 % de la totalité des effectifs déployés par l'ONU. Au cours des 20 dernières années, la participation relative des États francophones aux OP ne dépasse

¹⁹ Sandrine Perrot et Mountaga Diagne, 2007, *Étude documentaire sur la contribution francophone aux OMP de l'ONU*, ROP, MAECI.

²⁰ Créé en 2002, le Conseil de paix et de sécurité commence à fonctionner en mai 2004. Le CPS est l'organe responsable de la gestion des questions de paix et de sécurité au niveau continental. Parmi les déploiements gérés par le CPS notons la MIAB au Burundi et la MUAS au Soudan.

²¹ Sandrine Perrot et Mountaga Diagne, Op.Cit.

jamais la barre des 25%. Cette participation est sensiblement la même dans les théâtres francophones et non-francophones²².

Bien que modeste, la contribution des francophones fluctue toutefois de manière significative entre 1990 et 2012 (voir **Graphique 5 en annexe**). En 1992, la participation francophone aux OP onusiennes monte à plus de 22%, dopée par les importants déploiements français, canadien et dans une moindre mesure tunisien en Bosnie-Herzégovine et au Cambodge. Huit ans plus tard, elle chute à moins de 5% alors même que le nombre absolu de pays francophones contributeurs augmente. Les premières années du nouveau millénaire marquent une période de transition entre le déclin de la participation du Nord francophone et la montée de celle du Sud francophone, qui commence en 2004. En chiffres absolus, avec près de 13 500 personnels déployés sous la bannière onusienne en juin 2012, les pays francophones se rapprochent aujourd’hui de leur pic historique de la 1^{ère} moitié des années 1990. L’augmentation du nombre de Casques bleus déployés fait cependant en sorte que la contribution relative des francophones est désormais moindre. Par ailleurs, en termes de déploiement d’observateurs militaires, la participation francophone se maintient à environ 13% depuis le début des années 1990 (voir **Graphique 7 en annexe**).

De 1990 à 1995, la contribution totale francophone se confond avec la contribution francophone en termes de militaires. En 1995-1996, alors que le nombre de militaires francophones déployés chute de 80%, les effectifs policiers francophones dans les OP onusiennes, même s’ils restent modestes, augmentent de près de 20% (voir **Graphique 6 en annexe**). Si en novembre 1995, plus de 30% des policiers onusiens dans le monde sont francophones—provenant principalement du Bénin, du Canada, de France et du Mali, et déployés principalement en Haïti et au Rwanda, la participation policière francophone s’effondre au cours des années suivantes pour tomber aux environs de 5% entre 2000 et 2003, alors même que les déploiements policiers onusiens augmentent. L’année 2004 marque un tournant, avec certains pays africains francophones (Tchad, Burkina Faso, Bénin, Mali, Niger et Sénégal) qui commencent à déployer des policiers, notamment en Haïti et en RDC. Depuis 2004, la proportion de policiers francophones participant aux OP onusiennes oscille entre 13 et 18%.

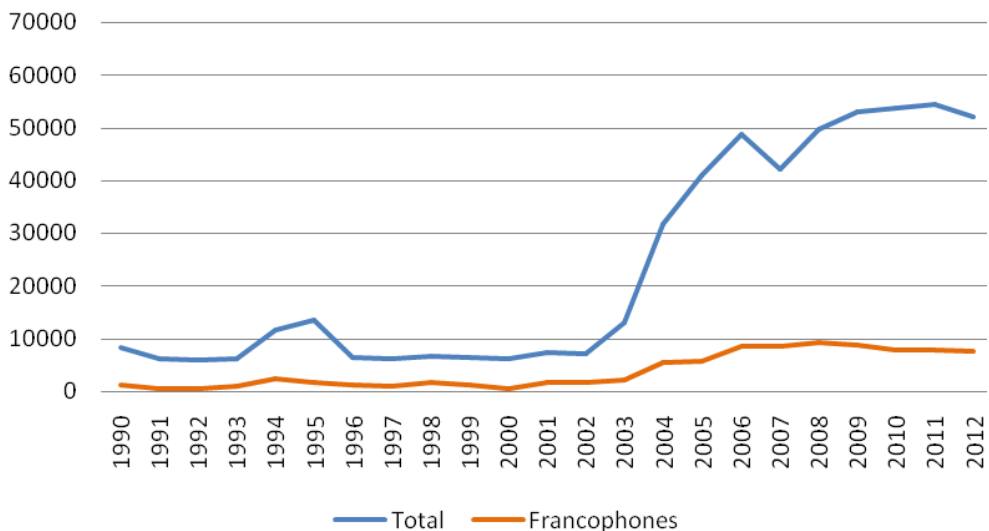
Les données concernant les déploiements civils ne sont malheureusement pas exploitables dans le cadre de cette étude car elles ne détaillent pas la participation par pays. Publiées depuis 2006 par le *Center on International Cooperation* dans son *Annual Review of Global Peace Operations*, les seules données disponibles identifient les 20 premiers contributeurs en termes de personnel au sein du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et du Département d’appui aux missions (DAM), ainsi que les 20 pays déployant le plus de personnel international professionnel et de services généraux (*International Professional and General Services Staff*) sur le terrain. Ces listes incluent toutefois systématiquement de deux à cinq pays francophones par année dont la France et le Canada (voir **tableau 2 en annexe**).

Parmi les seules autres données disponibles à ce sujet, notons celles portant sur les personnels civils africains déployés au sein de la MINUSTAH, compilées par le Réseau de recherche sur les opérations de paix. Elles indiquent que l’appel des Nations unies en faveur d’un accroissement du personnel francophone au sein de la MINUSTAH semble avoir été entendu. En effet, les pays francophones déploient en moyenne davantage de personnel civil que l’ensemble des États contributeurs de personnel civil à la MINUSTAH, soit 7,84 francophones comparativement à une moyenne globale de 5,59 civils.

²² En 1990, 13,7% des personnels des missions onusiennes déployées dans des pays francophones provenaient de pays eux-mêmes francophones, contre 14,7% en juin 2012.

Au total, on comptait ainsi 196 civils provenant de pays francophones au sein de la MINUSTAH, soit 34% du personnel civil de la mission. Le Canada et la France comptant, à eux seuls, près du tiers de ces effectifs, le reste du personnel francophone est africain et représente 60% du personnel civil francophone de la mission. Toutefois, on note de larges disparités dans les contributions des pays francophones africains : la RDC déploie à elle seule 31 civils, les autres pays déploient chacun en moyenne 4,72 civils.

Graphique 3: Contribution totale des États francophones aux OP onusiennes dans l'espace francophone



De manière générale, la participation des pays francophones dans les OP tend à se diversifier. S'ils représentaient la quasi-totalité des contingents déployés jusqu'en 1995 et représentent encore plus des trois quarts de l'ensemble de la contribution francophone, les militaires sont désormais accompagnés d'un nombre croissant de policiers et de gendarmes. La participation civile francophone reste difficile à évaluer en raison de l'absence de données ventilées par pays et par manque de sources secondaires.

Une contribution marquée par de fortes disparités

Si la contribution francophone apparaît modeste, c'est notamment qu'elle a toujours été marquée par de fortes disparités d'abord entre la contribution des pays francophones du Nord et celles de leurs homologues du Sud puis entre les pays francophones du Sud.

Jusqu'au milieu des années 1990, ce sont principalement le Canada, la Belgique et la France qui fournissent des contingents militaires francophones, ces trois pays déployant entre 75% et 99% des effectifs francophones onusiens. Le Canada, considéré comme l'un des concepteurs du maintien de la paix, a longtemps fait de sa participation aux OP et de son image de *honest broker* sa marque de fabrique en termes de politique étrangère. De 1990 à 1997, il a été un important contributeur militaire avec un pic à plus de 3000 personnels, déployés notamment en Bosnie, en 1992. Forte de son statut de membre-permanent du Conseil de sécurité de l'ONU et d'ancienne puissance coloniale, la France a été pendant les années 1990, le premier contributeur en personnel des missions onusiennes. En 1995, elle déploie ainsi près de 8000 Casques bleus. Si la Belgique s'est très peu impliquée dans les OP onusiennes

jusqu'en 1991, sa participation a augmenté pour culminer à près de 2500 personnels en 1995. Le cas de la Suisse est particulier, le pays n'ayant participé à aucune OP en termes de personnels jusqu'en 1989. Berne ne devient membre de l'ONU qu'en 2002. L'engagement du Luxembourg et de Monaco, en termes de déploiement de personnels militaires et policiers reste, quant à lui, très minime.

La participation des trois principaux contributeurs du Nord aux OP onusiennes diminue fortement à partir du milieu des années 1990, suite aux échecs de la MINUAR, de la FORPRONU et de l'ONUSOM. Si de 2006 à 2008, on constate une hausse des effectifs déployés sous la bannière de l'ONU par la France et la Belgique, avec le renforcement de la FINUL, la participation onusienne de ces deux pays et du Canada diminue à nouveau dès 2009. En date du 30 juin 2012, ces trois pays ne déploient plus que 1,4% des effectifs onusiens totaux et 9,4% des effectifs onusiens déployés dans l'espace francophone. Ainsi, depuis le milieu des années 1990, le déséquilibre entre les pays francophones du Nord et du Sud s'est non seulement résorbé, il s'est très largement inversé. En 2012, la contribution africaine francophone représente 90,4 % de l'ensemble des troupes mises à disposition par les pays francophones pour les OP de l'ONU.

D'autre part, si dès 1960, des États comme le Maroc, la Tunisie ou le Sénégal sont devenus des contributeurs de troupes assez réguliers, la plupart des autres États francophones du Sud n'ont contribué que très tardivement et le plus souvent de manière modeste, surtout en termes de personnel militaire. Dans la première moitié des années 1990, seuls le Maroc et la Tunisie sont en mesure de déployer près d'un millier d'hommes, en Somalie, au Cambodge et au Rwanda. Puis de 2000 à 2002, la Guinée (Conakry) est brièvement le premier contributeur francophone dans les OP onusiennes, dépassant même la France et le Canada avec près de 800 personnels déployés. Entre 2002 et 2004, le nombre de pays francophones non-occidentaux participant à des OP onusiennes passe de 10 à 18 pays, avec l'émergence progressive de pays qui deviendront au cours des années 2000 d'importants contributeurs de troupes, comme le Bénin, le Burkina Faso, le Niger, le Sénégal ou encore le Togo. Au 30 juin 2012, les trois contributeurs africains francophones les plus importants en termes d'effectifs, à savoir le Rwanda, le Sénégal et le Maroc déployaient à eux seuls près de 60 % de l'ensemble des contingents africains francophones, avec le reste répartis entre les autres pays africains francophones, la moitié déployant moins de 150 personnels dans les OP.

En dépit d'une augmentation considérable, la participation des pays francophones non-occidentaux, notamment africains, demeure limitée par une série de contraintes²³. Certaines sont d'ordre politique tel que le manque de volonté politique au plus haut niveau, l'instabilité politique et sécuritaire et l'instabilité régionale. D'autres soulignent la disparité entre pays occidentaux et non-occidentaux. À cet égard, un premier type de contraintes relève du domaine de la formation. Bien que des efforts soient consentis en ce sens depuis près de 20 ans et que ceux-ci aient enregistré de réels progrès, il existe encore un déficit de formations en français sur les opérations de paix. Outre ce déficit, les disparités dans le niveau de formation entre les pays constituent un autre obstacle à la participation francophone du Sud, avec notamment des lacunes dans la formation de base dans certains pays. De plus, malgré l'amélioration du niveau de formation des personnels du Sud, cette amélioration peine à se traduire au niveau de recrutement. Un deuxième type de contraintes est lié à l'équipement et aux ressources financières. Ce problème, illustré régulièrement par l'échec de certains pays à passer avec succès le

²³ Pol Bergevin et David Morin, 2007, Rapport d'étude sur la contribution africaine francophone aux OMP de l'ONU, ROP, MAECI.

contrôle pré-déploiement de l'ONU visant à s'assurer de la qualité du matériel du pays, est jusqu'à présent résolu de manière ad hoc par des initiatives bilatérales entre pays du Nord et pays du Sud.

Une contribution diversifiée

Si les pays francophones du Nord déploient moins de personnels pour les OP de l'ONU, cela ne signifie pas pour autant qu'ils ne contribuent plus aux OP. Ainsi, en juin 2012, la Belgique, le Canada, la France et la Suisse déployaient respectivement 16%, 13%, 22% et 10% de leur personnel de paix dans les OP onusiennes comparativement à 76%, 81%, 75% et 76% pour des missions menées par l'OTAN. Ce désengagement du maintien de la paix onusien au profit d'opérations conduites sous d'autres bannières nourrit d'ailleurs certaines inquiétudes. Comme le rappelait l'ancien Secrétaire général adjoint des Nations unies pour les OP, Jean-Marie Guéhenno, on ne saurait, au nom du principe de la « solution africaine aux problèmes africains », se satisfaire d'un désengagement des États du Nord vis-à-vis des OP de l'ONU et d'une distribution des rôles dans laquelle les pays développés apporteraient leur appui financier, logistique et technique et les pays du Sud assumeraient seuls le fardeau du risque (Forum de Bamako, juin 2009).

L'un des aspects les plus marquants de cette distribution différenciée des rôles quant au partage du fardeau du maintien de la paix onusien réside sans aucun doute dans la dimension financière. La contribution du Nord à ce chapitre est, en effet, particulièrement significative puisqu'elle s'élevait à près de 950 millions de dollars pour l'année 2011-2012. Selon les quotes-parts calculées pour cette période, l'appui financier des six pays du Nord francophone que sont la Belgique, le Canada, la France, le Luxembourg, Monaco et la Suisse représentait 99,5% de la contribution francophone totale aux OP onusiennes. Si les pays du Sud se répartissent les 0,5% restant, il convient de noter que cette contribution est de surcroît en déclin puisqu'elle représentait près de 4,5% en 1995.

Pour dresser un portrait plus précis, il faudrait également comptabiliser les autres types d'appui financier consentis par les pays du Nord à des missions, des États ou d'autres organisations, telles que l'Union africaine ou les Communautés économiques régionales sur le continent africain. Le Canada a, par exemple, offert un support financier volontaire direct à la MUAS et surtout à la MINUAD au Soudan qui s'élève à près de 700 millions de dollars depuis 2006. Les pays du Nord fournissent également de l'aide bilatérale pour appuyer la participation de certains pays du Sud aux OP. Sur le plan bilatéral, le partenariat stratégique entre la Belgique et le Bénin est un exemple particulièrement significatif. Inscrit dans l'accord-cadre de coopération militaire signé en 1999 entre les deux pays, le partenariat visait à permettre au Bénin d'augmenter sa contribution en personnels militaires aux OP onusiennes. Selon les termes du partenariat, qui s'est achevé en 2010, la Belgique a notamment financé le déploiement d'un bataillon béninois préformé de 750 hommes en RDC et d'un autre de 400 troupes en Côte d'Ivoire²⁴. Parmi les programmes les plus significatifs, celui de renforcement des capacités en maintien de la paix (RECAMP) mis en place en 1994 et devenu EURORECAMP en 2008, a été appuyé par la France afin de former, d'équiper et d'entraîner progressivement les pays africains pour leur permettre d'assurer la sécurité du continent, sous l'égide de l'ONU et en accord avec l'Union africaine (UA).²⁵

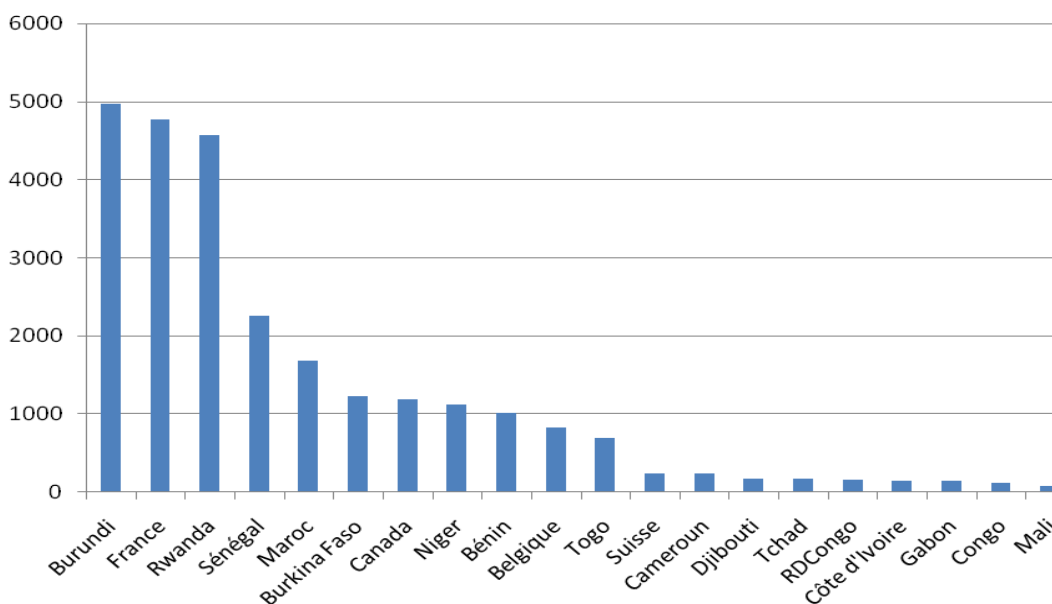
²⁴ Général de Brigade Alassane Kpémbi Massouhoudou, 2009, « Coopération militaire Bénin – Belgique : un exemple de partenariat dans les Opérations de Maintien de la Paix », Forum régional de Yaoundé, 8-10 novembre. En ligne. http://ancien.operationspaix.net/IMG/pdf/MASSOUHOUDOU_Forum_de_Yaounde.pdf.

²⁵ On peut également citer le Programme d'opérations mondiales de soutien de la paix (POMSP) du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international mis sur pied par le Canada en 2005, pour appuyer la participation de ces pays aux

La contribution francophone du Nord se manifeste aussi au niveau du soutien logistique et technique. Cet engagement multidimensionnel est du reste trop complexe et diversifié pour qu'il soit possible d'en dresser un portrait exhaustif. Le Canada a, par exemple, offert un soutien financier pour l'acquisition d'hélicoptères et prêté une centaine de véhicules blindés utilisés par des contingents nigériens, rwandais et sénégalais dans le cadre de la Mission de l'Union africaine au Soudan. De son côté, tel que décrit plus haut, la Belgique a fourni de 2004-2005 à 2010 les matériels majeurs et a assuré le soutien logistique des bataillons béninois déployés au sein de la MONUC et de l'ONUCI.

La formation au maintien de la paix est l'un des aspects les plus importants de la contribution francophone du Nord. Dans ce domaine, soulignons l'initiative française de formation en Afrique francophone par le biais, des quelque quatorze Écoles Nationales à Vocation Régionale (ENVR). Côté canadien, le Centre Pearson pour le maintien de la paix et le Réseau de recherche sur les opérations de paix ont œuvré au renforcement des capacités francophones au cours de la dernière décennie. Le Programme d'instruction et de coopération militaires (PICM), du ministère de la Défense nationale consacre environ 3,2 millions de dollars par année à des activités de formation aux opérations de soutien de la paix dans les pays membres du Programme à l'échelle mondiale. Enfin, la Suisse se spécialise depuis le début des années 2000 dans la promotion civile de la paix²⁶ par le biais de trois centres : le Centre de politique de sécurité de Genève, le Centre international de Genève pour les opérations humanitaires de déminage et le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées.

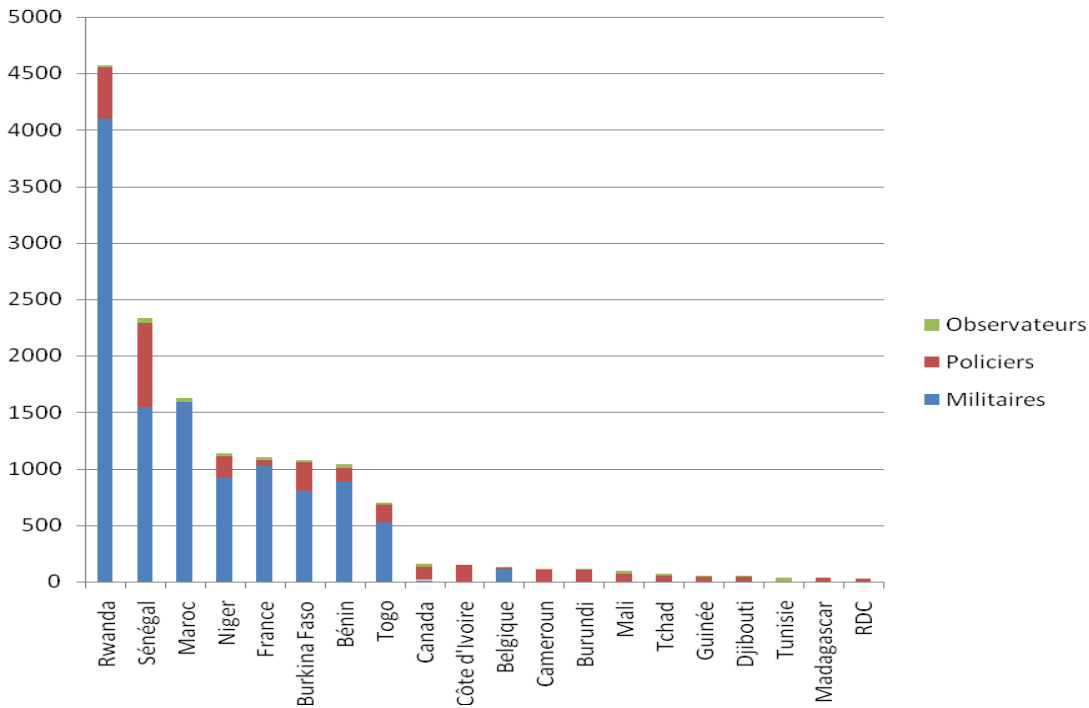
Graphique 4 : Les vingt principaux contributeurs francophones en personnels dans les OP (onusiennes et autres) en date du 6 septembre 2012



opérations de paix. Grâce à son POMSP, le Canada est un des rares pays à verser volontairement une aide financière directe au Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU en appui aux efforts de réforme du maintien de la paix. C'est par le biais de ce programme que le gouvernement canadien a alloué 5,1 millions de dollars en fonds additionnels sur la période 2009-2012 pour développer les capacités de pays francophones à contribuer aux opérations de paix.

²⁶ Avec une expertise particulière dans les domaines suivants : fédéralisme, décentralisation et partage du pouvoir, médiation, soutien des processus électoraux dans des contextes post-confliktuels et sécurité humaine.

Graphique 5 : Répartition (militaires, policiers et observateurs) des vingt premiers contributeurs francophones aux OP de l'ONU au 30 juin 2012



2.2. Le rôle variable des organisations

Réfléchir au rôle des organisations se décline de deux manières. En un premier temps, nous réfléchissons à la manière dont la francophonisation du maintien de la paix constitue une forme de régionalisation. Nous procédons ensuite à l'évaluation de la dimension francophone dans les organisations régionales et sous-régionales impliquées dans les OP.

La francophonisation des OP: une forme de régionalisation

Si les Nations unies ont longtemps été le principal acteur en la matière, les organisations régionales jouent un rôle croissant dans les OP depuis la seconde moitié des années 1990.²⁷ Ce phénomène est suffisamment significatif pour que l'on se pose la question du sens et des formes qu'il revêt au sein de l'espace francophone. Le « fait francophone » s'apparente à plusieurs égards à une forme de régionalisation. En premier lieu, dans ses fondements comme ses acteurs, il réfère à un regroupement, sinon géographique, à tout le moins géoculturel et linguistique. En second lieu, dans son savoir-être ou sa philosophie d'action, il implique un engagement prioritaire des pays concernés à l'intérieur du périmètre de leur sphère de proximité géographique et/ou culturelle et de savoir-faire, allant de la médiation à l'opération de paix. En troisième lieu, il renvoie à l'incontournable questionnement entourant le partage du fardeau. L'OIF joue à ce niveau un rôle bien particulier puisque l'on pourrait arguer qu'avec son engagement de plus en plus marqué en faveur de la formation des États du Sud au

²⁷ Michel Liégeois, 2004, « Opérations de paix : la question de la régionalisation », dans *Guide du maintien de la paix 2005*, Jocelyn Coulon (dir.), Athéna Éditions, Montréal, p.24.

maintien de la paix, elle se fait l'écho d'un certain désengagement humain des États du Nord vis-à-vis du maintien de la paix onusien. Il est en effet intéressant de souligner l'utilisation de l'OIF, une organisation régionale, par la France, le Canada et, dans une moindre mesure, la Belgique, afin de favoriser de manière indirecte la participation du Sud francophone aux OP onusiennes et africaines, alors que ces mêmes pays du Nord se désengagent du maintien de paix onusien au profit des missions de l'OTAN (Graphique 6).

La francophonisation des OP en tant que processus de régionalisation n'échappe pas au débat sur l'impartialité des OP régionales. Principe historique des OP, l'impartialité serait essentielle à leur crédibilité et à leur légitimité selon l'ONU. Elle permettrait aussi l'obtention et le maintien du consentement des parties au conflit, autre principe crucial sans lequel une OP peut difficilement remplir son mandat. Cette impartialité doit donc se refléter dans les gestes et les mots des responsables politiques et militaires de l'opération, mais également des personnels sur le terrain. S'il est parfois peu aisé de contrôler ces gestes et ces mots, il est encore plus complexe de contrôler l'opinion que la population locale se fait de cette impartialité. Le bien-fondé de la régionalisation des OP peut être remis en question lorsque des parties au conflit ont obtenu l'appui de pays voisins. Des troupes originaires de ces pays seront-elles impartiales dans le cadre d'une OP? Seront-elles perçues comme telles par la population? Quels sont les avantages et les inconvénients liés au déploiement de troupes plus proches culturellement et linguistiquement mais parfois plus impliquées politiquement?

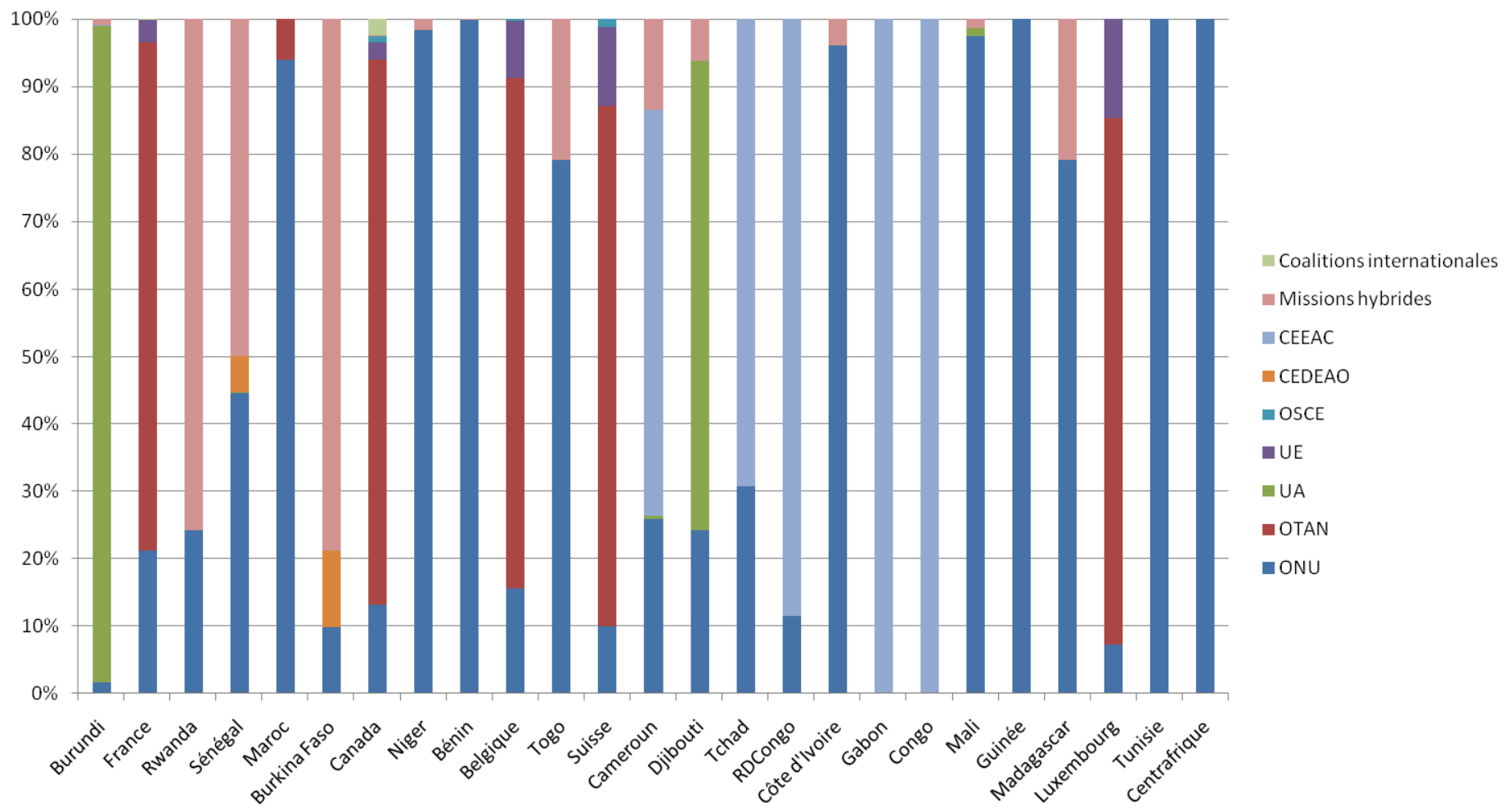
Le fait francophone dans les organisations régionales et sous-régionales

Les organisations régionales et sous-régionales ayant un mandat en lien avec la paix et la sécurité sont relativement nombreuses. Pour le compte de cette étude, nous en avons recensé 16, dont une grande majorité ont déjà déployé au moins une mission de paix. Les pays francophones ont bien évidemment un poids variable dans ces organisations (voir Graphique 13 en annexe). L'OIF est bien sûr l'organisation avec le plus grand nombre de pays francophones, suivie par la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), la Communauté Économique Des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Conférence internationale des pays de la région des grands-lacs (CIRGL), l'Union africaine (UA) et la Communauté d'Afrique de l'est (EAC). A l'exception de l'OIF, ce sont donc les organisations régionales et sous régionales africaines dans lesquelles le poids des pays francophones est le plus important.

De manière générale, ces organisations entretiennent une relation variable, inégale et parfois ambiguë avec l'espace francophone du maintien de la paix. La problématique du « fait francophone » s'y décline différemment selon les enjeux politiques et les cultures organisationnelles. La prégnance du fait francophone y est souvent relative et généralement fonction du poids et de l'influence des États francophones au sein d'une organisation donnée.

L'ONU constitue la meilleure illustration de l'ambivalence qui caractérise le lien entre espace francophone et OP. Les États francophones y représentent 17,6% des pays-membres. Le français est l'une des six langues officielles de l'institution et sa la seconde langue de travail. Le poste de Secrétaire adjoint aux OP est réservé à un représentant de la France depuis 1997. Historiquement, le fait francophone y a toutefois été marginalisé. Deux raisons contribuent à l'augmentation de son importance : d'une part la réalité des déploiements qui, depuis le début des années 1990, se situent principalement dans l'espace francophone et, d'autre part, le rôle joué par la France et, dans une certaine

Graphique 6: Part des personnels déployés par pays et par organisation au 6 septembre 2012



mesure, l'OIF. Alors que la France œuvre depuis 1995 au sein de l'Assemblée générale pour promouvoir l'usage du français²⁸ ce sont l'émergence d'une dimension francophone dans le maintien de la paix et la saillance des défis et opportunités afférents qui contribuent à une reconnaissance accrue de l'importance du fait francophone. En 2004, le Secrétaire général de l'époque, Kofi Annan, lance un appel aux États francophones afin qu'ils déploient plus de personnels dans les OP, notamment en Haïti, reconnaissant ainsi de manière implicite les limites du tout-anglais dans le maintien de la paix. Cet appel s'accompagne de la mise en place de mesures pour augmenter le nombre de documents disponibles en français sur le site Internet de l'ONU²⁹. Alors que, jusqu'en 2007, la description des postes vacants au sein du DOMP n'est publiée qu'en anglais³⁰ la totalité de ceux-ci est désormais disponible en français. Depuis 2008, l'importance du français dans les OP est soulignée dans les rapports annuels du C-34. La mobilisation des États francophones membres ainsi que les efforts de l'ONU permettent dès lors une augmentation régulière du nombre de documents publiés et distribués simultanément dans les deux langues de travail du Secrétariat, notamment à l'Assemblée générale³¹. Si cette amélioration est incontestable, il est néanmoins vrai que plusieurs États contributeurs importants ne semblent ni apprécier ni comprendre la nécessité d'un plaidoyer francophone. En d'autres termes, les gains consentis à date pourraient être remis en question advenant un déclin relatif des déploiements en territoire francophone.

Créée en 1970 lors de la Conférence de Niamey sous le nom d'Agence internationale de la francophonie, l'OIF est conçue à l'origine comme une organisation linguistico-culturelle. Depuis le milieu des années 1990, elle se donne un rôle politique croissant dans le domaine de la paix et de la sécurité, notamment en ce qui a trait à la médiation et à l'observation électorale. Avec la mise en place de la Délégation aux droits de l'Homme, à la démocratie et à la paix, en 1998, l'OIF se dote d'un instrument lui permettant de jouer un rôle plus important³². L'adoption des Déclarations de Bamako sur la démocratie, les droits et libertés dans l'espace francophone (2000), de Saint-Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine (2006) et de Québec (2008), ainsi que son cadre stratégique décennal (2004) assoient les ambitions de la Francophonie à cet égard. Si elle n'a pas l'intention de devenir un acteur direct du maintien de la paix, l'organisation fait des OP un axe privilégié de son intervention dans le cadre de la « mission B » de son plan décennal, dont l'un des objectifs stratégiques est de « contribuer à prévenir les conflits et accompagner les processus de sortie de crise, de transition démocratique et de consolidation de la paix ». Elle souhaite notamment contribuer à l'émergence d'une vision stratégique rassemblant les États francophones autour du maintien de la paix. Pour ce faire, l'OIF mène des actions de plaidoyer au sein de l'ONU et des autres organisations internationales (UE, UA, CEDEAO, CEEAC), avec lesquelles elle entend développer des partenariats. Elle appuie également le renforcement des capacités francophones de maintien de la paix³³. Dans son

²⁸ Plusieurs résolutions de l'Assemblée générale sont ainsi adoptées rappelant que celui-ci est une langue de travail du Secrétariat de l'ONU à même titre que l'anglais.

²⁹ Entre 2004 et 2006, environ 15 000 documents sont numérisés et intégrés dans le Système de diffusion électronique de documents de l'ONU. OIF, 2004-2006, *Rapport du secrétaire général de la francophonie*, pp.74—76. http://www.francophonie.org/IMG/pdf/chapitre4_francais_2006pdf.pdf.

³⁰ Sandrine Perrot et Mountaga Diagne, 2007, *Étude documentaire sur la contribution francophone aux OMP de l'ONU*, ROP, MAECI, p.27.

³¹ ONU, 2012, *Rapport du Secrétaire général sur le multilinguisme (A/67/311)*, 15 août, p. 4 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/464/93/PDF/N1246493.pdf?OpenElement>.

³² Jacques Frémont, 2000, « Francophonie, droits de l'Homme, paix et démocratie : Un bilan de dix années d'engagement », En ligne. <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/1602.pdf>.

³³ Dans cette perspective, elle organise en 2009 deux séminaires régionaux dont il sera question plus bas. Pour plus d'information, consulter <http://www.operationspaix.net/21-activites-et-seminaires-forum-regional-de-bamako.html> et <http://www.operationspaix.net/22-activites-et-seminaires-forum-regional-de-yaounde.html>.

programme 2010-2013, l'organisation se donne pour objectif d'apporter « un soutien aux concertations et aux partenariats destinés à soutenir les efforts internationaux en matière de maintien et de consolidation de la paix » et de soutenir « les formations qui visent à renforcer la capacité des personnels francophones à mener des opérations se déroulant dans des environnements complexes »³⁴. Les efforts de l'OIF ont été décrits comme une « appropriation géoculturelle »³⁵ dans le sens où nous assistons à un « transfert de responsabilités, d'imputabilité, de compétences et de capacités »³⁶ à une organisation dont les pays membres jouissent d'une proximité culturelle et linguistique servant, dans une certaine mesure de point de ralliement et d'ancrage de collaboration.

Sur les 54 pays membres de l'UA, 30 sont membres ou observateurs de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Le « fait francophone », lorsqu'il se pose à l'Union africaine, se pose principalement dans le contexte de l'opérationnalisation de la Force africaine en attente (FAA). Au cours des dix dernières années, sept des 12 initiatives de paix de l'UA ont mené à des déploiements en territoire francophone³⁷. Pour l'UA, comme pour les Nations unies, l'espace francophone a donc été une source de préoccupation. Mais, alors que les pays francophones fournissent aujourd'hui 15% des effectifs des OP onusiennes, ils contribuent à hauteur de 33% aux OSP de l'UA³⁸. L'UA n'a donc, pour l'instant, pas été confrontée à un manque de ressources francophones compétentes en matière d'OSP. Toutefois, l'organisation n'a commencé à déployer des missions multidimensionnelles qu'à partir de 2004³⁹. Alors que l'ONU conditionne souvent l'autorisation de ses OP à l'existence d'une paix à maintenir, l'UA vise plutôt, par le déploiement d'une opération, à la création d'un espace dans lequel la paix peut émerger afin de pouvoir, dans un deuxième temps, la maintenir⁴⁰. Ainsi, jusqu'en 2004, les missions étaient principalement dotées d'une composante militaire dans l'attente d'un déploiement, multidimensionnel, des Nations Unies. Ceci peut en partie expliquer la moindre acuité de la question linguistique à l'UA puisque les missions militaires et de courte durée exigent moins de coopération quotidienne avec les autorités et les populations du pays hôte et qu'elles mettent moins en exergue les questions linguistiques.

Néanmoins, c'est dans la perspective de la FAA (dont l'opérationnalisation est prévue pour 2015) et vu la volonté de l'UA de se doter de la capacité de déployer rapidement des opérations à vocation multidimensionnelle que la dimension francophone doit être prise en compte afin d'éviter les situations d'urgence que l'ONU a pu connaître et afin de doter l'organisation de ressources multilingues

³⁴ OIF, *Programme 2010-2013*, p.30. En ligne http://www.francophonie.org/IMG/pdf/OIF_programme-2010-2013.pdf.

³⁵ Justin Massie and David Morin, 2011, « Francophonie et opérations de paix: Vers une appropriation géoculturelle », *Études internationales*, Vol.42, No.3, p.321.

³⁶ Benedikt Franke et Romain Esmenjaud, « Qui s'est approprié la gestion de la paix et de la sécurité en Afrique ? », cité dans Justin Massie et David Morin, *Ibid.* pp.319—320.

³⁷ Il s'agit, au Burundi, de la Force spéciale de protection (FSP, 2006-2009) et de la Mission africaine au Burundi (MIAB, 2003-2004); aux Comores, des missions d'observation de l'UA au Comores (MIOC 2, 2001-2002 et MIOC 3, 2002), de la Mission de l'UA pour le soutien des élections aux Comores (MUASEC, 2006) et de la Mission d'Assistance électorale et sécuritaire au Comores (MAES, 2007-2008); en RDC et en Centrafrique, de l'Initiative de coopération régionale contre l'Armée de résistance du Seigneur (ICR-LRA, depuis 2011), qui couvre aussi le Soudan et l'Ouganda.

³⁸ En dehors de la MINUAD qui est une opération hybride, les opérations en cours de l'UA comprennent l'AMISOM en Somalie et l'Initiative de coopération régionale contre la LRA en RDC, en Centrafrique, au Soudan du Sud et en Ouganda.

³⁹ Dans le cadre de la Mission de l'Union Africaine au Soudan (MUAS).

⁴⁰ Intervention du Commissaire Ramtane Lamamra, 'Les opérations de paix sur le continent africain : État des lieux, enjeux et perspectives', Séminaire organisé par le Réseau de recherche sur les opérations de paix et la Représentation permanente de l'OIF, Addis Abeba, 7 juin 2010. Cette distinction explique l'utilisation du vocable « opération de soutien à la paix » (OSP) plutôt qu'OMP.

spécialisées. Or les questions linguistiques demeurent sensibles à l'UA. D'une part, l'organisation compte 4 langues de travail⁴¹, qui méritent toutes le même niveau d'attention. D'autre part, étant donné l'histoire résolument anticolonialiste et panafricaine de l'UA, il y a d'autant moins lieu de prioriser une langue par rapport à une autre qu'elles résultent toutes du fait colonial. Afin de respecter les équilibres régionaux, l'organisation prend soin de promouvoir le multilinguisme. Dès lors, les luttes d'influence, s'articulent plutôt en termes de compétition régionale que linguistique.

Sur le plan sous-régional, la CEDEAO est l'une des organisations les plus importantes pour le maintien de la paix africain en raison de son poids géographique et politique sur le continent – l'organisation incluant quelques-uns des principaux contributeurs africains aux OP onusiennes – mais également du fait de son expérience dans ce domaine⁴². Si neuf de ses 15 États membres sont francophones, deux pays anglophones, le Nigeria et le Ghana—contributeurs historiques et toujours importants aux OP, dominent les débats en la matière. Pour sa part, la CEEAC compte 70% d'États-membres francophones, dont quelques-uns des plus importants contributeurs francophones africains aux OP en termes de personnel déployé. À l'heure actuelle, c'est la seule CER à mener une OP régionale (la MICOPAX) en territoire francophone. Il s'agit également la seule organisation régionale à travailler presque intégralement en français.

Pour conclure cette réflexion, s'il est possible d'affirmer que l'importance du fait francophone varie selon le nombre d'États francophones membres d'une organisation donnée, nous pouvons également affirmer que cette importance fluctue au gré des besoins liés au déploiement d'OP dans l'espace francophone. Par ailleurs, les efforts de plaidoyer des États francophones en faveur de celui-ci et leur capacité à convaincre les États non-francophones varient également d'une organisation à l'autre.

2.3. Vers une institutionnalisation du « fait francophone »?

L'augmentation du nombre de personnels francophones déployés dans les OP s'accompagne d'initiatives, tant au niveau des États qu'au niveau des organisations régionales, visant à institutionnaliser leur participation dans les opérations de paix. Cette institutionnalisation touche trois principaux domaines : la concertation et le plaidoyer, les processus nationaux décisionnels et la formation des personnels appelés à être déployés.

En ce qui concerne la concertation et le plaidoyer des acteurs francophones du maintien de la paix, notons l'existence de trois principaux forums de discussion, d'information et/ou de concertation pour traiter de questions touchant à la paix et à la sécurité internationales. Tout d'abord, le Groupe des experts francophones du Réseau de veille « Opérations de maintien de la paix et prévention des conflits » a été créé au milieu des années 2000 à New York. Il regroupe les experts des États-membres de l'OIF dont certains siègent au C-34 autour de séminaires thématiques. Pour sa part, le Groupe consultatif des ambassadeurs francophones en poste à Addis Abeba, permet aux représentants francophones travaillant sur les questions « paix et sécurité » et au personnel du Département paix et

⁴¹ La Guinée équatoriale a introduit une requête au Sommet de Malabo en juillet 2011 pour faire de l'espagnol une langue de travail de l'organisation. « Les langues officielles de l'Union et de toutes ses institutions sont : l'arabe, l'anglais, le français, le portugais, l'espagnol, le kiswahili et toute autre langue africaine » (Article 11). Protocole sur les amendements de l'Acte constitutif de l'UA, 2003.

⁴² Avec six missions de paix déployées au cours des 20 dernières années, dont certaines dans des environnements sécuritaires extrêmement précaires.

sécurité de l'UA, de se réunir et de discuter des enjeux liés au maintien de la paix sur le continent africain. Enfin, le récent engagement de l'OIF, depuis le Sommet de l'organisation à Saint-Boniface en 2006, à assurer une plus forte participation de ses États-membres aux OP, a transformé les sommets ministériels et les sommets des chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie en autant de forums de concertation de haut-niveau pouvant aborder les thèmes liés au maintien de la paix.

Un certain nombre de forums et d'initiatives *ad hoc* ont également vu le jour. En 2009, les forums de Bamako et Yaoundé sur les pratiques et paramètres de la participation francophone aux OP ont constitué un point tournant de la sensibilisation et de la mobilisation des États francophones. Dans leur foulée, plusieurs ateliers régionaux ont été organisés en vue de faciliter un partage d'expérience et de meilleures pratiques, tels que le cycle de séminaires d'analyse stratégique et de planification opérationnelle (SMAS) à l'initiative du Canada et de la Belgique. Deux ateliers régionaux ont également eu lieu à Libreville et Bamako en 2011 sur la question spécifique des capacités civiles pour les OP. À l'initiative de la France et de l'OIF, un cycle de séminaires est actuellement en cours pour faire le bilan de la participation francophone aux OP.

Au niveau national, une tendance se dessine à l'institutionnalisation des processus décisionnels liés au maintien de la paix des pays francophones, notamment africains. Ses deux principales illustrations sont d'une part la mise en place de cellules de coordination interministérielle et d'autre part la création de postes d'attachés militaires, au sein des missions permanentes des pays auprès des organisations internationales et régionales, notamment à l'ONU⁴³. Les cellules de coordination, mises en place notamment par le Togo et le Bénin, donnent plus de cohérence à la politique et à l'action pangouvernementale de participation aux OP, alors que la création de postes d'attachés militaires assure une meilleure interface entre le DOMP et les autorités militaires nationales et apporte une expertise militaire au sein des représentations permanentes.

Enfin, un nombre croissant de pays francophones mettent sur pied des formations visant à préparer leurs personnels avant leur déploiement. Celles-ci jouent un rôle crucial dans la capacité des pays à déployer des individus à même d'effectuer ces tâches bien particulières que sont les tâches de maintien et de consolidation de la paix. Ces formations peuvent être intégrées directement au sein du cursus militaire national, ou bien encore être regroupées dans des écoles spécialisées, à vocation nationale ou régionale, comme l'école de police d'Awaé (Cameroun) ou encore l'École de Maintien de la Paix de Bamako (Mali).

⁴³ Une douzaine de pays francophones ont actuellement un attaché militaire auprès de l'ONU : Belgique, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Canada, France, Luxembourg, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal et Togo (selon le *Blue Book* de l'ONU disponible au lien suivant <http://www.un.int/protocol/bluebook/bb302.pdf>).

3 | La participation francophone aux OP : obstacles et défis

Ayant passé en revue les principales caractéristiques et tendances de la participation francophone aux OP, nous nous tournons maintenant vers une analyse des obstacles et défis auxquels font face les États et organisations francophones dans leurs efforts d'augmenter leur participation à ces opérations. Ce chapitre passera en revue quatre types d'obstacles ou défis : stratégiques, politiques, linguistiques et logistiques. Bien que certains aient déjà été abordés dans les chapitres précédents, nous les traiterons plus en profondeur dans les pages qui suivent.

3.1. Les obstacles et défis stratégiques

Les chapitres 1 et 2 de la présente étude ont établi l'accroissement de l'intérêt des États et organisations (régionales et internationales) francophones pour les opérations de paix ainsi que leur participation accrue aux missions de paix. Néanmoins, parler de participation francophone soulève la question de l'unicité des efforts. Les francophones parlent-ils d'une seule voix sur le sujet ? Ont-ils une même compréhension de la chose ? Dans quelle mesure, leurs différences influent-elles sur leur capacité d'œuvrer ensemble, de se présenter et d'être perçus comme un bloc cohérent et soudé ?

Malgré les avancées retracées au fil des deux chapitres précédents, de profondes divergences divisent les rangs des États et organisations francophones. Celles-ci portent notamment sur l'usage de la force, la légitime défense, ou encore la perception des affaires militaires. Concernant l'usage de la force, le débat tourne principalement autour de la notion de maintien de la paix robuste. Comme le dit Thierry Tardy, cette notion « recouvre des réalités différentes pour les États occidentaux et pour un certain nombre de pays dits du Sud, reflétées lors des débats de la session du Comité spécial des opérations de maintien de la paix (C-34) de 2010 »⁴⁴. Alors que les Occidentaux y voient une stratégie nécessaire pour parer à la réalité des conditions de déploiement, garantir la sécurité des Casques bleus et permettre la mise en œuvre de leurs mandats, une grande partie des pays du Mouvement des Non-Alignés (MNA) y voient un danger pour la souveraineté de pays déjà fragilisés par les conflits qui les secouent. Plusieurs pays du Sud font d'ailleurs un parallèle entre la notion de maintien de la paix robuste et la responsabilité de protéger⁴⁵, estimant que le recours à la force dans des situations autres que la légitime défense gomme les frontières entre maintien et imposition de la paix, contrevenant dès lors aux principes sacrosaints du maintien de la paix tels que négociés durant la Guerre froide.

Cet attachement des pays du MNA aux principes du maintien de la paix traditionnel peut être interprété de différentes manières. Outre le désir de protéger une souveraineté fragile, dans une optique où le maintien de la paix est perçu « comme un outil d'intrusion des pays du Nord dans les affaires intérieures des pays du Sud »⁴⁶, il s'agit également de souligner les conséquences de la confusion que le maintien de la paix robuste crée entre deux types de robustesse : la robustesse nécessaire à protéger les Casques

⁴⁴ Thierry Tardy, 2011, *Le maintien de la paix « robuste »*. *Contraintes politiques et opérationnelles*, GCSP Policy Paper n°10, Genève, GCSP, p.2.

http://hawk.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/127743/ipublicationdocument_singledocument/fe771d2c-e9b6-477b-81b8-d525da88f9ef/fr/GCSP+Policy+Paper+10.pdf.

⁴⁵ Jean-Marie Guéhenno, 2010, « Le maintien de la paix robuste : obtenir un consensus politique et renforcer la structure de commandement et de contrôle », *Bulletin du maintien de la paix*, no. 98, mars, p.2.

<http://www.cerium.ca/IMG/pdf/Guehenno.pdf>.

⁴⁶ Tardy, Op.Cit., p.3.

bleus déployés dans des contextes où le consentement d'au moins une partie au conflit manque et où les armes ne se sont souvent pas encore tues, et la robustesse destinée à permettre la mise en œuvre du mandat de la mission. Cette dernière a d'importantes implications pour les États contributeurs de troupes aux OP. D'une part, elle implique un plus grand degré d'intrusion dans les affaires de l'État-hôte; d'autre part, une fois passée du maintien à l'imposition de la paix, sur le plan politique, une OP ne peut plus « reprendre une coopération normale avec des parties vis-à-vis desquelles il [a] été fait usage de la force à grande échelle. L'impartialité est un capital qui, une fois dilapidé, ne peut être reconstitué »⁴⁷. Il y a là de quoi inquiéter des pays contributeurs de troupes qui proviennent de plus en plus des pays du Sud alors que la décision politique et stratégique demeure entre les mains des pays du Nord représentés au Conseil de sécurité des Nations Unies. C'est ce à quoi faisait référence l'ancien patron du DOMP, Jean-Marie Guéhenno, en affirmant que la première condition nécessaire à la réussite du maintien de la paix robuste était le partage du fardeau compris comme la nécessité pour les pays du Nord de ne pas faire reposer sur les pays du Sud une part indue du risque de la participation aux OP⁴⁸.

Cette interprétation, si elle vaut pour les OP de l'ONU, ne vaut pas nécessairement pour les organisations régionales ou sous-régionales. L'usage de la force ne pose pas de problème particulier au sein de l'UA comme le prouve la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) à laquelle contribue de façon significative un pays francophone, le Burundi, un deuxième (Djibouti) ayant récemment signé un accord avec l'UA pour le déploiement d'un contingent militaire dans le cadre de cette mission⁴⁹. La divergence entre l'attitude des pays francophones contributeurs de troupes au C-34 et au sein de l'UA pourrait donc être interprétée comme une volonté de la part de ces pays de respecter la doctrine en matière d'OP des différentes organisations auxquelles ils appartiennent. Elle pourrait toutefois refléter d'autres dynamiques. En effet, les pays francophones du Sud participent peu aux débats au sein du MNA, débats qui sont généralement dominés par les gros pays contributeurs de troupes (Inde, Pakistan, Népal, Bangladesh) et par les 'chefs de file politiques' du mouvement (Guatemala, Cuba, etc.). Alors que les pays africains francophones font leurs premiers pas dans les débats au C-34, leur faible capacité à faire entendre leur voix laisse planer des doutes quant à leur position sur ces questions stratégiques. Cette deuxième interprétation est d'autant plus crédible qu'elle reflète les variations que nous avons retracées au chapitre 2 quant à l'importance du fait francophone dans les différentes organisations impliquées dans les OP. Si ce fait est beaucoup plus présent aujourd'hui à l'ONU, c'est partiellement à cause du plaidoyer constant de la France en sa faveur alors qu'à la CEDEAO, ce sont le Nigéria et le Ghana, deux pays anglophones dont les positions colorent les débats.

Notons également deux autres facteurs qui contribuent à faire obstacle à une participation conséquente des pays francophones aux OP : le fossé entre l'ambition de l'OIF de contribuer à l'émergence d'une vision stratégique francophone autour du maintien de la paix et la réalité de la fragmentation de la participation francophone aux OP, participation qui a lieu dans le cadre d'organisations internationales, régionales et sous-régionales dans lesquelles les pays francophones n'ont pas toujours le poids politique ou l'avantage numérique nécessaire pour se faire entendre.

⁴⁷ Jocelyn Coulon et Michel Liégeois, 2010, *Qu'est-il advenu du maintien de la paix ? L'avenir d'une tradition*, Institut canadien de la défense et des affaires étrangères, Calgary, p. 40.

⁴⁸ Guéhenno, Op.Cit., pp.2—3.

⁴⁹ L'accord entre Djibouti et l'UA a été signé en juillet 2012.

3.2. Les obstacles et défis politiques

Deux types d'obstacles et de défis politiques entravent la pleine participation des États francophones aux OP tant sous l'égide des Nations Unies que sous le drapeau d'une organisation régionale ou sous-régionale. Pour les États francophones du Nord, ces obstacles relèvent de l'imputabilité des décideurs envers les populations. Pour les États francophones du Sud, si les questions d'imputabilité jouent un rôle croissant, ce sont avant tout des impératifs de sécurité intérieure qui les empêchent de devenir des acteurs à part entière des opérations de paix.

Les pays francophones du Nord, la France et le Canada en tête, doivent rendre compte à leurs populations de leurs engagements à l'étranger. Le désengagement occidental des OP onusiennes ne règle pas ce problème car les déploiements dans le cadre d'organisations comme l'OTAN sont soumis au même examen. À titre d'exemple, les sondages d'opinion ont constamment indiqué que la population canadienne était profondément divisée au sujet de la mission en Afghanistan. Selon John Manley, qui a dirigé le Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, les Canadiens ont clairement signalé leur fatigue au sujet d'une mission qui a coûté la vie à de nombreux soldats canadiens sans pour autant enregistrer des progrès visibles⁵⁰. Cette pression a contribué à la redéfinition du rôle du Canada en Afghanistan et ce malgré la volonté des gouvernements successifs de Jean Chrétien, Paul Martin, et Stephen Harper, d'engager le Canada pleinement aux côtés des États-Unis dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS). Même constat en France où l'appui populaire aux opérations militaires en Afghanistan a chuté de 55 % en octobre 2001 à 24 % en août 2011⁵¹. Cette baisse, qui a probablement influencé la décision du Président Hollande de retirer les troupes françaises d'Afghanistan, peut s'expliquer par différents facteurs, notamment le sentiment d'enlisement dans la mission afghane, le recul du terrorisme en tant que menace pouvant justifier cette intervention, et le coût du déploiement français au sein de la FIAS dans le cadre de la grave crise économique secoue l'Europe.

Au Sud, plusieurs États francophones oscillent entre la volonté politique de devenir des acteurs à part entière des OP et les impératifs de sécurité qui contraignent le déploiement de leurs forces armées à l'étranger. Un rapport d'étude sur la contribution africaine francophone aux opérations de paix de l'ONU identifie les logiques sécuritaires intérieures et extérieures des États comme l'une des causes récurrentes « pouvant expliquer la frilosité de certains États à accroître leur participation aux OP »⁵². Là où les militaires sont avant toute chose un instrument de protection des gouvernements contre toute source d'instabilité interne, il n'est pas aisé pour ces mêmes gouvernements de se départir de leur bouclier. Cette pratique est d'autant plus difficile à remettre en cause qu'elle a une longue histoire remontant aux régimes autoritaires qui ont précédé la vague de démocratisation des années 1990⁵³.

Dans des contextes d'insécurité interne comme ceux que vivent actuellement le Mali ou la Côte d'Ivoire, il n'est pas aisé pour les dirigeants politiques de se départir ne serait-ce que d'une partie de leurs forces armées pour les déployer dans des OP. Par ailleurs, des considérations de stabilité régionale peuvent

⁵⁰ John Manley, 2010-2011, "Canada's New Role in Afghanistan : Leading Rather Than Following Public Opinion", *Options Politiques/Policy Options*, décembre 2010-janvier 2011, p.23.

⁵¹ Guillaume Chevalier, 2012, « De l'Afghanistan à la Syrie : état des lieux de l'opinion publique face aux enjeux de défense », *Note n° 142*, Fondation Jean-Jaurès. En ligne <http://www.jean-jaures.org/Publications/Les-notes/De-l-Afghanistan-a-la-Syrie.-Etat-des-lieux-de-l-opinion-publique-face-aux-enjeux-de-defense>.

⁵² Pol Bergevin et David Morin, 2008, *Rapport d'étude sur la contribution africaine francophone aux opérations de paix de l'ONU*, ROP, Montréal, p.33.

⁵³ Dominique Bangoura, 1992, *Les armées africaines : 1960-1990*, CHEAM, Paris.

également faire obstacle à la pleine participation des pays francophones du Sud aux OP. Les soubresauts récurrents dans certaines régions ou sous-régions peuvent contribuer à l'hésitation de pays, soucieux de pouvoir défendre leur intégrité territoriale, de s'engager à déployer des forces à l'étranger dans le cadre d'opérations de paix. Ainsi a-t-on expliqué la contribution discrète du Cameroun aux OP en invoquant la nécessité pour le pays d'agir avec prudence et « de projeter une image de neutralité dans une sous-région assez instable »⁵⁴. Alors que le pays était aux proies avec des tensions frontalières avec le Nigéria et la Guinée équatoriale, la priorité de l'armée demeurait la défense du territoire. Il faut toutefois noter que ces considérations ne sont pas insurmontables. En effet, malgré des problèmes de sécurité interne récurrents dans la péninsule de Bakassi, le Cameroun a néanmoins développé une politique de participation aux OP qui se démarque par la participation de femmes policières. Le Centre Pearson pour le maintien de la paix l'identifiait d'ailleurs, en 2007, comme un contributeur enthousiaste, d'expérience et de qualité en ce qui concerne le volet civil des OP⁵⁵.

Un défi supplémentaire pour les pays francophones du Sud réside dans la gestion du retour des contingents au pays. La réinsertion des militaires ne se fait pas toujours sans problèmes, notamment au vu des différences significatives qui peuvent exister entre les conditions financières de leurs déploiements à l'étranger et leurs conditions matérielles de retour au pays. L'illustration la plus éclatante de ce genre de défis est probablement le coup d'état de 1999 en Côte d'Ivoire où les mutins qui renversent le Président Henri Konan Bédié sont des vétérans de la Mission des Nations unies en Centrafrique (MINURCA) qui entendent obtenir des arriérés de soldes, des primes de retour de mission et l'amélioration des conditions de vie des militaires. Là encore, les solutions existent et certains pays se sont dotés de moyens pour parer à ce genre de difficultés. Par exemple, le Sénégal, a développé une politique en matière de paiement des troupes au retour en vertu de laquelle chaque militaire déployé reçoit une prime de « fin de campagne » dont le montant est régi sur la base d'un taux mensuel fixé à 500 000 francs CFA pour les officiers, 420 000 pour les sous-officiers et 340.000 pour les militaires du rang⁵⁶.

Nul pays n'illustre mieux l'équilibre précaire entre volonté politique de jouer un rôle dans les OP et défis liés aux impératifs sécuritaires que le Mali. Comptant parmi les contributeurs africains francophones historiques aux OP, le Mali a longtemps joui d'une crédibilité indéniable dans ce domaine. Hôte de la plus importante école francophone de formation aux OP sur le continent, l'École de maintien de la paix de Bamako et site de deux écoles nationales à vocation régionale (ENVR), le Mali a dû composer avec une instabilité interne liée à la rébellion touareg et à l'essor de groupes terroristes dans le nord du pays. Cela explique, en partie, que la participation du pays aux opérations de paix en termes quantitatifs soit demeurée réduite au regard du capital symbolique dont il dispose dans ce domaine. Les mutins responsables du coup d'état de mars 2012 qui a déposé le Président Touré ont d'ailleurs expliqué leur geste en invoquant l'incompétence de celui-ci dans la gestion de l'insurrection au Nord. Quoi qu'il en soit, le coup d'état a non seulement mis fin, du moins pour l'instant, à la capacité du Mali de déployer des troupes à l'étranger; il a également terni l'image de bon élève de celui-ci et a résulté en une suspension des collaborations internationales multiples que le Mali avait bâties dans le domaine des OP.

⁵⁴ Bergevin et Morin, Op.Cit., p.24.

⁵⁵ Centre Pearson pour le maintien de la paix, 2007, *African Civilian Police in Peace Operations*, A Needs Assessment Report Submitted to the United Nations Department of Peacekeeping Operations, Ottawa.

⁵⁶ Cette prime est payée à l'aéroport, lors du retour des troupes au pays. Robert Charbonnier, 2011, « Primes dans l'armée : 'L'État-major général rectifie le tir' ! », *Les Sénégalais*, 19 octobre . En ligne http://www.seneweb.com/news/Societe/primedans-l-armee-l-rsquo-etat-major-general-laquo-rectifie-le-tir-raquo_n_52817.html.

3.3. Les obstacles et défis linguistiques

Les obstacles et défis linguistiques s'articulent autour de deux nœuds : la formation et le recrutement. Dénrée relativement rare il y a encore dix ans, les formations en français au maintien de la paix sont de plus en plus nombreuses et accessibles. Celles-ci sont dispensées par différents organismes dont les ENVR, l'École de maintien de la paix de Bamako et, dans une moindre mesure, le Centre International Kofi Annan de Formation au Maintien de la Paix (KAIFTC). Ces formations sont également offertes par d'autres centres francophones de formation dans le cadre d'ententes bilatérales⁵⁷. À noter également l'augmentation de l'offre de formations en ligne en français, notamment grâce à l'UNITAR et son programme de formation en maintien de la paix (*Peacekeeping Training Programme - PTP*) et à l'Institut de formation aux opérations de paix (Peace Operations Training Institute – POTI).

Toutefois, si les formations de base sont aujourd'hui largement disponibles en français, il n'en n'est pas de même pour les formations plus techniques ou celles plus stratégiques, destinées aux cadres et futurs cadres des OP. L'OIF tente de pallier ce problème en finançant la traduction des documents en français ainsi que la mise en place de certaines formations (remboursement des matériels appartenant aux contingents, *Senior Mission Leadership*, etc.). Néanmoins, l'écrasante majorité de ces formations, et du matériel pédagogique demeure pour l'heure en anglais.

Chose frappante, certains pays dont les personnels ont reçu plusieurs formations au maintien de la paix peinent à déployer des personnels dans les OP. Comme dans le cas du Mali, les raisons invoquées pour expliquer cet état de fait ne relèvent pas toujours des obstacles et défis linguistiques⁵⁸. Toutefois, malgré les compétences acquises lors de la formation, certains candidats ne réussiraient pas les tests de sélection de l'ONU. Ce constat nous ramène à la dimension linguistique du problème de recrutement car, malgré les efforts consentis par le DOMP dans le domaine de l'annonce des postes en français, les critères linguistiques au recrutement favorisent toujours l'anglais. Le paragraphe standard de la section Connaissances linguistiques affirme en effet que: « L'anglais et le français sont les deux langues de travail du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Pour le poste faisant l'objet du présent avis, la maîtrise de l'anglais écrit et oral est indispensable. Une connaissance pratique du français est souhaitable. La connaissance de l'espagnol est également souhaitable ».

3.4. Les obstacles et défis logistiques

La participation francophone aux OP est également contrainte par un nombre d'obstacles et de défis logistiques. Ceux-ci se résument en trois points; des moyens logistiques inadéquats, des ressources financières insuffisantes et un problème de coordination. Bien que ces problèmes ne soient pas uniques aux pays francophones du Sud, ils y sont néanmoins plus graves.

Des moyens logistiques inadéquats

Le manque de matériel adéquat est une grave carence dont souffrent la plupart des pays francophones du Sud. D'une part, ces pays n'ont pas de matériel militaire de pointe souvent nécessaire dans les déploiements en terrains difficiles (pénurie grave d'hélicoptères de transport de troupes, notamment

⁵⁷ Par exemple, les formations dispensées par le ROP et le Centre Pearson pour le maintien de la paix.

⁵⁸ Parmi les explications invoquées notons l'inadéquation des programmes ou du niveau de formation et le manque de ressources financières et logistiques pour assurer des formations de qualité (abordé dans la prochaine section).

dans la Mission des Nations unies au Soudan du Sud, de matériel de vision nocturne et d'autres équipements similaires). Lorsque le matériel est disponible, il arrive souvent qu'il ne soit pas aux standards de l'ONU. Parfois, les carences sont plus fondamentales touchant des domaines comme les vêtements appropriés pour certains climats. Malgré certains programmes de coopération bilatérale touchant à ces questions, le transfert d'équipement n'est pas suffisant dans la mesure où celui-ci ne règle ni les problèmes liés au manque de formation à l'utilisation des équipements en question, ni ceux liés à la disponibilité de manuels d'instruction en français.

Dans certains pays du Sud, cette carence est également liée au fait que ces pays sortent eux-mêmes de situations conflictuelles. Dans ce contexte, les programmes de désarmement et de démobilisation augmentent le manque de moyens logistiques. Si ces problèmes touchent principalement les pays du Sud, néanmoins les pays du Nord n'en sont pas exempts. À titre d'illustration, la participation du Canada à la FIAS a mis en exergue une inadéquation du matériel canadien, notamment en termes de la résistance de celui-ci face aux engins explosifs improvisés ou de circonstance. En d'autres termes, même une armée du Nord bien équipée pour assurer des missions de maintien de la paix peut avoir des difficultés logistiques dans le contexte d'un mandat d'imposition de la paix⁵⁹.

L'accord de partenariat bilatéral conclu entre la Belgique et le Bénin, en avril 2004, a constitué un exemple probant d'initiative bilatérale Nord/Sud pour surmonter cet obstacle du manque de capacités matérielles pour le déploiement d'un contingent. C'est toutefois notamment en raison de sa difficulté à assurer le soutien en équipement du Bénin, alors qu'elle fait elle-même face à des contraintes budgétaires en termes d'acquisition de matériel, que la Belgique n'a pas été en mesure de poursuivre sur le format initial le partenariat stratégique entre les deux pays. Dans cette perspective, le problème de l'équipement et du matériel est global dans la mesure où les pressions exercées sur les pays francophones du Sud, africains notamment, afin qu'ils accroissent leur contribution aux OP se heurtent à la difficulté voire à l'hésitation des pays du Nord vis-à-vis de la cession de matériel et d'équipement.

Des ressources financières insuffisantes

La question des moyens financiers pose problème depuis longtemps et s'érige comme obstacle à la pleine participation des pays francophones du Sud aux OP. L'insuffisance de ressources financières a deux conséquences principales : (1) elle tend à freiner la participation de plusieurs pays qui ne peuvent se permettre de mettre des ressources à disposition et d'attendre un éventuel remboursement qui survient quelques mois plus tard et (2) elle contribue à favoriser le déploiement de personnels en provenance des pays du Sud dans les OP onusiennes – par opposition aux OP non-onusiennes – car l'ONU rétribue plus largement le déploiement de troupes que ne le font la plupart des organisations régionales et sous-régionales. Si cette générosité onusienne peut servir d'incitatif à la participation accrue des pays francophones du Sud aux OP, elle peut également faire obstacle à leur engagement dans des missions d'organisations régionales ou sous-régionales. Ceci est d'autant plus vrai qu'en comparaison avec les Nations unies des organisations comme l'Union Africaine manquent non seulement de moyens mais souffrent également d'un manque de procédures claires concernant le remboursement des matériels appartenant aux contingents. Quant aux pays francophones du Nord qui sont appelés à financer dans une

⁵⁹ Voir par exemple "Remarks by The Honourable Gordon O'Connor Minister of National Defence - "Rebuilding The Canadian Forces", 27 juin 2007. <http://www.forces.gc.ca/site/news-nouvelles/news-nouvelles-eng.asp?id=2410> ou encore mieux, certaines portions du rapport Manley, *Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan*, http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf.

proportion grandissante la participation des pays du Sud, ceux-ci peinent à faire face à la fois à leurs engagements financiers découlant de leur participation à des OP non onusiennes, à leur financement des OP onusiennes et à leur appui aux organisations régionales et sous régionales, dans un contexte de crise économique où les budgets de Défense sont parmi les premiers à être réduits.

Des structures institutionnelles à renforcer

Un dernier défi réside dans le renforcement des structures institutionnelles responsables du déploiement de personnels au sein des OP. En effet, le processus allant de la décision au déploiement puis au rapatriement d'un contingent est particulièrement complexe. De nombreux pays (particulièrement du Sud) ne disposent pas des structures institutionnelles adéquates pour planifier et accompagner toutes ces étapes. Sur le plan politique, la prise de décision reste le plus souvent centralisée au niveau du chef de l'État ou de l'exécutif et des hautes autorités militaires. Si la représentation permanente auprès de l'ONU/UA est parfois mise dans la boucle, les autres ministères concernés, tels que les Affaires étrangères ou la sécurité intérieure, sont souvent marginalisés.

De plus, l'analyse stratégique préalable à la décision d'envoyer ou non du personnel en OP, la planification opérationnelle ou le suivi des opérations sur le terrain constituent des étapes particulièrement délicates du processus. Si elles nécessitent des moyens dont les institutions du Sud ne disposent pas toujours, elles requièrent également des modes de gouvernance administrative appropriés. Dans ce contexte, la coopération et la coordination au sein des structures gouvernementales demeurent, comme pour tous les pays du reste, des enjeux clés pour une participation efficiente à une OP. Si les représentations diplomatiques francophones auprès de l'ONU réalisent progressivement l'importance de disposer d'un conseiller militaire, de police ou d'un diplomate chargé des OP, ce processus devrait être accéléré et étendu à d'autres organisations, telles que l'UA, la CEDEAO ou la CEEAC notamment dans le cadre de la mise sur pied des forces régionales de la Force africaine en attente (FAA). Sur le plan national, une organisation efficace entre les ministères de tutelle, qu'il s'agisse d'une direction des opérations de paix ou d'une cellule structurant la participation nationale aux OP, revêt une importance primordiale au regard de l'intégration croissante des opérations et de leur planification. Des initiatives de coordination ont d'ailleurs été mises en place par plusieurs pays avec la création de cellules interministérielles formelles, comme au Bénin et au Togo, ou de cadres de concertation plus informels, comme au Burkina Faso. L'appui des pays du Nord, à travers des programmes de renforcement des capacités institutionnelles tel que celui livré par le Centre Pearson et le ROP sous la direction du Bénin et du Burkina Faso, constitue une avenue intéressante pour permettre aux États francophones de se doter de telles structures institutionnelles.

4 | Le « fait francophone » : Une valeur ajoutée dans les OP?

L'augmentation de contingents francophones constitue en soi une valeur ajoutée pour le maintien de la paix onusien dans le contexte de déploiements et de besoins croissants de personnel en territoire francophone mais, au-delà de la maîtrise de la langue française, les francophones ont-ils une valeur ajoutée *per se* dans les OP? Existe-il des traits communs et un savoir-faire propres aux francophones dans le maintien de la paix? En d'autres termes, peut-on parler d'un effet francophone dans les OP?

Cette question de valeur-ajoutée semble d'autant plus complexe que l'espace francophone est difficile à définir au-delà du ciment linguistique, qui se délite au demeurant par endroit. Comme l'avancent Charbonneau et Chafer, cet espace francophone se signale autant sinon plus par son hétérogénéité que par son homogénéité. Comment, en effet, identifier des traits spécifiques communs à des pays si différents sur le plan social, culturel, géographique, économique, historique et militaire que, par exemple, la Suisse, les Seychelles, le Burundi et le Maroc⁶⁰ ? Sans trancher, il semble néanmoins possible de dégager quelques spécificités communes⁶¹ aux États contributeurs francophones, qui sont autant de pistes de réflexion quant à une éventuelle valeur ajoutée du « fait francophone » dans le maintien de la paix. Sur base de ces spécificités, nous concluons cette étude par une série de réflexions et de recommandations préliminaires sur les stratégies d'action susceptibles d'aplanir les obstacles et d'aider les États et organisations francophones à relever les défis identifiés au chapitre précédent.

4.1. La participation francophone aux OP : des savoirs partagés

Au titre des savoirs partagés, nous soulignons notamment trois spécificités francophones: l'utilisation de la gendarmerie, les systèmes judiciaires de droit civil, et la médiation, la diversité et une culture du dialogue.

La gendarmerie

La gendarmerie est une force militaire qui a deux fonctions distinctes. En temps de paix, elle assure la sécurité publique en complémentarité avec la police (une force civile); en temps de guerre, elle participe à la défense du pays aux côtés de l'armée. S'il s'agit d'une spécificité historico-culturelle qui s'est étendue aux anciennes colonies dont bon nombre ont modelé leurs institutions sur celles de la métropole (comme le Sénégal, le Mali et le Togo)⁶², le concept a également été adopté par certains pays européens non-francophones (Espagne, Italie et Pays-Bas notamment). Pour certains, ce modèle spécifique d'un point de vue institutionnel, organisationnel et procédural a des avantages à faire valoir dans le contexte d'opérations de paix en contextes sécuritaires fragiles. Les habiletés à la fois militaires et policières de la gendarmerie permettraient en effet une flexibilité des plus pertinentes en comparaison avec les policiers civils qui, bien que fréquemment déployés dans le cadre d'OP, ne sont pas formés aux contextes de

⁶⁰ Bruno Charbonneau et Tony Chafer, 2012, « Francophone Spaces », *International Peacekeeping*, Vol.19, No.3, septembre, pp.274–286.

⁶¹ Il convient de préciser que ces « spécificités » s'apparentent davantage à des savoir-faire ou des savoir-être partagés par plusieurs, pouvant être utiles au sein de l'espace francophone.

⁶² Abdourahmane Dieng, 2010, « Le rôle de la gendarmerie dans la sécurité intérieure », dans *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, OIF http://www.francophonie.org/IMG/pdf/reformes_systemes_securite.pdf.

guerre auxquelles s'apparentent plusieurs situations post-conflit⁶³. Le modèle serait également fécond dans l'optique de la restructuration du secteur de sécurité des États post-conflit. Alors que les forces armées font souvent partie du problème et que les processus de paix incluent des programmes de DDR, la création de forces de gendarmerie pourrait constituer une option sécuritaire attrayante. La gendarmerie serait également mieux adaptée aux déploiements visant à rétablir la sécurité en zones rurales, terrain de prédilection pour l'implantation d'acteurs armés non-étatiques. Grâce à l'appui d'unités mobiles de sécurité générale, celle-ci serait idéalement outillée pour apporter dans des délais relativement courts une sécurité minimale aux populations vivant dans ces zones⁶⁴.

Les chiffres concernant la participation actuelle des gendarmes dans les OP sont fragmentaires et éparpillés, mais la France et le Sénégal sont les deux principaux contributeurs francophones avec plus de 400 gendarmes déployés principalement dans des missions de l'ONU, de l'UA et de l'UE⁶⁵. Le Burkina Faso compte, pour sa part, près de 200 gendarmes déployés, dont environ 140 au Darfour au sein d'une unité de police constituée (UPC). Dans le contexte des OP dans l'espace francophone, les considérations d'interopérabilité verticale et horizontale militent en faveur de la constitution de contingents linguistiquement homogènes, capables de communiquer avec les populations locales. L'engouement de l'ONU pour les UPC, dont le nombre est passé de 2 à 60 entre 2000 et 2010 pourrait indiquer une prise de conscience de l'importance du concept d'interopérabilité dans les OP, importance par ailleurs soulignée par l'UE⁶⁶. Dans ce cadre, les gendarmes francophones pourraient être amenés à jouer un rôle grandissant dans le futur. Fait à noter, la gendarmerie française voit dans les opérations extérieures de l'UE un créneau porteur pour le futur⁶⁷. C'est dans cette perspective que depuis quelques années, Paris œuvre activement, en collaboration avec plusieurs partenaires dont le Cameroun, au développement de l'École internationale des Forces de sécurité (EIFORCES) à Awaé (Cameroun), dont le mandat sera la formation des policiers et des gendarmes aux OP.

Le système de droit civil

Autre spécificité francophone dont il est nécessaire de tenir compte dans le maintien et la consolidation de la paix : le système de justice de droit civil. Le droit civil fondé sur le Code Napoléon, est l'une des grandes traditions juridiques à l'échelle internationale⁶⁸. Comme la gendarmerie, il prend racine dans la tradition historique et culturelle française mais a également été adopté par des pays non-francophones (Amérique latine, Russie, etc.). L'héritage commun d'un passé colonial génère des similarités dans les systèmes juridiques civilistes des pays francophones, notamment sur le continent africain. Ainsi, la connaissance du droit civil est nécessaire pour la mise en place de programmes post-conflit de réforme du secteur de la justice.

⁶³ Jim Fisher-Thompson, 2005, "Africa: US Defense Scholars Tout Gendarmerie As Peacekeeping Model", AllAfrica.com. En ligne <http://allafrica.com/stories/200512220081.html> (page consultée le 12 septembre 2012).

⁶⁴ Hervé Dagès, 2010, « Les gendarmeries en opérations extérieures », dans *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, OIF, p.105. http://www.francophonie.org/IMG/pdf/reformes_systemes_securite.pdf.

⁶⁵ Voir les pages suivantes de la Gendarmerie nationale du Sénégal <http://www.gendarmerie.sn/pages/paix.php> et de l'Assemblée nationale française <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/11-12/c1112003.asp>.

⁶⁶ Conseil de l'Union européenne, 2005, *Concept for Rapid Deployment of Police Elements in an EU-Led Substitution Mission* (8508/2/05 REV 2), p.5. En ligne http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/08/85/EU_88597/imfname_10037428.pdf.

⁶⁷ France, Sénat, 2008, « Quel avenir pour la gendarmerie? ». En ligne <http://www.senat.fr/rap/r07-271/r07-2714.html>.

⁶⁸ UNHCR, 2006, *Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Cartographie du secteur de la justice* <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawMappingfr.pdf>.

La médiation, la diversité et la culture du dialogue

Bien que celles-ci ne soient pas toujours définies avec précision, les valeurs, la diversité et la sensibilité culturelles promues par la Francophonie constituent des atouts dans l'établissement d'un dialogue avec les autorités et les populations des pays-hôtes d'OP. Si ces valeurs ne sont pas l'apanage de la Francophonie, leur appropriation et leur diffusion au sein d'un espace francophone commun jettent les bases d'une meilleure compréhension entre acteurs de la paix et sociétés-hôtes. A cet égard, la diversité – qui faisait dire à Kofi Annan de l'OIF qu'elle était une « mini-ONU » - est garante d'une certaine représentativité politique, du Sud notamment, et en cela préfigure des débats à l'échelle onusienne. Cette diversité s'incarne, par exemple, dans la défense de la multiplicité des langues dans les OP ou dans la juri-diversité, principe cher à l'OIF. Sur le terrain, la sensibilité culturelle peut se traduire au niveau des processus de consolidation de la paix par une approche plus sensible au contexte en comparaison avec les modèles « clés en mains ». Un autre atout, qui peut s'avérer particulièrement utile dans le domaine de la paix, est la culture du dialogue et du compromis qui prévaut le plus souvent au sein de la Francophonie. L'OIF a une expérience importante dans le domaine de la médiation qu'elle a su mettre à profit dans certaines crises. Finalement, les réseaux d'experts de la Francophonie, alimentés par les États membres, sont souvent cités en exemple comme une spécificité de l'organisation qu'elle gagnerait à mettre davantage au service des missions francophones.

4.2. Au-delà de 2012 : Pistes de réflexion en vue d'une institutionnalisation plus approfondie

Nous assistons sans conteste à une augmentation de la participation francophone aux OP. Bien que variable et inégale, cette participation a des conséquences. Elle permet aux acteurs francophones, au premier rang desquels l'OIF, de prétendre à un rôle légitime dans le maintien de la paix, tant sur le plan politique, stratégique qu'opérationnel. En ce sens, la participation francophone aux OP participe de l'institutionnalisation du « fait francophone ». À la suite du bilan dressé par cette étude, l'appropriation géoculturelle des OP est incontestable. Toutefois, celle-ci est asymétrique. Si les pays francophones du Sud s'imposent de plus en plus comme pays contributeurs de troupes aux OP, le Nord francophone se désengage à cet égard. Par contre, celui-ci continue à participer aux OP par le biais de ses contributions financières et de son appui aux pays francophones du Sud. Sur le plan plus politico-stratégique, notons d'une part les premiers pas des pays francophones du Sud au C-34 ainsi que le rôle de la France dans la mise de la question linguistique à l'agenda des Nations unies. Il faut également citer le rôle des organisations internationales, régionales et sous-régionales dans cette appropriation, au premier chef desquelles l'OIF. En conclusion de l'étude, nous soulevons certaines tendances positives qui méritent d'être maintenues et appuyées et formulons quelques recommandations visant à surmonter les obstacles à la pleine institutionnalisation de la participation francophone aux OP. Ces tendances constituent autant de signes encourageants pour le futur de la participation francophone aux OP.

L'institutionnalisation émergente de la contribution francophone du Sud

Au-delà de leur engagement dans le déploiement de personnels civils et militaires dans les OP, plusieurs signes démontrent l'intérêt croissant des pays francophones du Sud pour une plus grande institutionnalisation de leur implication nationale dans le maintien de la paix. Il s'agit, certes, de premiers pas, mais ceux-ci méritent d'être soulignés. Certains pays insèrent aujourd'hui leur participation aux OP dans leurs orientations de politique étrangère et de défense nationale. De ce point

de vue, les pays francophones du Nord, tels que le Canada et la France, ne sont plus les seuls. C'est, par exemple, le cas du Burkina Faso dont l'envoi de troupes dans des OP est inscrit dans sa Constitution, le cas du Bénin pour qui la contribution au maintien de la paix constitue un crédo central dans l'établissement de sa réputation internationale, aux Nations unies notamment, ou le cas du Sénégal, dont le concept de Défense de la paix est partie intégrante de la politique extérieure du pays depuis son indépendance. Pour la plupart, ces pays admettent volontiers que leur contribution aux OP constitue également un élément clé dans une stratégie de modernisation et de mobilisation de leur outil sécuritaire.

Par ailleurs, l'intérêt croissant des pays africains francophones aux opérations de paix se traduit de plus en plus par la nomination d'attachés de défense (à New York, Addis-Abeba, Abuja, etc.) à l'instar des pays du Nord. Ces nominations augmentent d'une part la capacité des pays en question de se tenir informés des dernières évolutions stratégiques, doctrinales et opérationnelles en la matière. D'autre part, elles augmentent leur capacité de participer aux discussions stratégiques et opérationnelles sur les OP et de faire ainsi valoir leurs points de vue sur le sujet. Autre signe de ce début d'institutionnalisation, la création de structures interministérielles pour améliorer la coordination et la coopération dans le domaine du maintien de la paix entre les différentes branches d'un même gouvernement.

Une implication soutenue des pays du Nord dans le renforcement des capacités

Bien que l'on déplore souvent leur désengagement du maintien de la paix onusien, les pays francophones du Nord semblent, pour l'instant, maintenir leur implication dans les opérations de paix auxquelles participent leurs homologues du Sud. À ce titre, si l'engagement direct de la France dans les opérations de paix en territoire francophone se heurte à des réticences toujours plus nombreuses, il ne semble pas remettre en cause son implication globale dans ce domaine. L'action de la France se poursuit notamment aux Nations unies et prend le plus souvent la forme de partenariats bilatéraux (par ex. BEN-BEL; FR-TOGO) et multilatéraux visant à renforcer les capacités des États du Sud.

En dépit de leur contribution financière et logistique, le positionnement actuel des gouvernements canadien et belge vis-à-vis du maintien de la paix onusien semble, en revanche, beaucoup plus hésitant au-delà de certaines actions *ad hoc*, en particulier dans le contexte de restrictions budgétaires accrues. Notons, à cet égard, en guise de stratégie alternative, la tendance à faire usage de stratégies de *pooling* dans la gestion de crises émergentes. L'un des exemples les plus récents à cet effet sont les discussions actuellement en cours pour la tenue d'une conférence de donateurs visant à doter l'armée malienne en matériel afin de lui permettre d'entreprendre la reconquête du nord du Mali.

L'implication croissante de l'OIF comme acteur francophone du maintien de la paix

Le dernier élément relève de l'action croissante de l'OIF dans le maintien de la paix. Depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako, l'organisation est devenue un forum privilégié où peuvent se tenir les discussions entre francophones sur les questions de maintien de la paix. Ses valeurs, sa diversité et sa sensibilité culturelles, sa culture du consensus et du dialogue et ses réseaux d'experts sont perçus par plusieurs comme autant d'atouts et de spécificités qui octroient à l'organisation un rôle légitime dans les processus de paix. En quelques années, l'organisation est devenue *de facto* un médium par le biais duquel passent une partie des efforts consentis par les pays du Nord pour le renforcement des capacités de leurs homologues du Sud. À cet égard, il ressort que l'OIF est appelée à jouer un rôle croissant en tant qu'organe clé de la participation francophone aux OP. Pour pouvoir jouer ce rôle, l'organisation

aura toutefois activement besoin de trois choses : le renforcement de sa visibilité et de sa spécificité en tant qu'acteur du maintien de la paix, comme par exemple dans le volet civil des OP où elle dispose d'une valeur ajoutée importante ; un appui politique (souvent trop timide) de la part des États membres qui, seul, pourra lui donner la légitimité nécessaire pour « parler au nom des pays francophones » dans le domaine des OP ; des ressources et des moyens financiers conséquents ce qui implique un engagement des pays membres et le versement de contributions financières régulières pour sous-tendre son travail et lui permettre de réaliser ses ambitions.

Le défi de la « cohérence » francophone

Si l'institutionnalisation progressive du « fait francophone » constitue un phénomène observable au cours de la dernière décennie, celle-ci demeure récente et pour le moins fragile. On en veut pour preuve la place somme toute marginale qu'occupe actuellement le fait francophone dans les discussions et le développement des capacités civiles pour les OP. On peut d'ailleurs légitimement se demander si une diminution significative du déploiement onusien dans des théâtres francophones briserait cet élan. Le cas de la mission des Nations unies en Haïti semble, à cet égard, particulièrement frappant et riche d'enseignements. Non sans un certain paradoxe, la Francophonie y a perdu pied, remplacée par un engagement croissant des hispanophones et des lusophones. Dans cette perspective, le principal défi – et sans doute le plus complexe – à surmonter demeure le renforcement de la cohérence de l'action francophone. En dépit des prises de position, du plaidoyer et des initiatives de la Francophonie et de ses États membres, ceux-ci peinent encore à parler d'une seule et même voix. De ce point de vue, cette institutionnalisation doit encore se traduire par la mise sur pied d'une stratégie commune qui rende lisible la valeur ajoutée des acteurs francophones, leurs objectifs et leurs moyens. Cette stratégie devra impérativement être partagée avec les organisations clé du maintien de la paix que sont l'ONU, l'UA, la CEDEAO ou la CEEAC au sein desquelles, au moins pour les trois premières, la voix francophone peine à se distinguer et à se faire entendre lorsqu'il s'agit de maintien de la paix. Ce n'est qu'à cette condition que la Francophonie pourra s'affirmer comme un véritable acteur et partenaire du maintien de la paix.