

L'ONU, LABORATOIRE DE PAIX EN AFRIQUE ? BURUNDI, RDC ET CÔTE D'IVOIRE



BENJAMIN BENGIBEYI *

Depuis de nombreuses décennies, l'Afrique est l'un des continents les plus touchés par les conflits, auxquels elle paye un lourd tribut : guerres civiles ou interétatiques, pertes en vies humaines, vagues de réfugiés, populations déplacées, criminalité urbaine, etc. Les analyses consacrées à la recherche des causes de ces conflits divergent : déclassement du continent comme enjeu politique et idéologique suite à la fin de la guerre froide¹, découpage artificiel des frontières par le colonisateur², désagrégation des États³, émergence d'un nouveau bloc offensif ou encore illustration de la théorie des dominos, exacerbée par la répartition transfrontalière des ethnies. Cette impuissance à cerner sur le plan théorique la nature de ces conflits entraîne une sorte de désintérêt de la communauté internationale qui préfère laisser aux Africains le soin de régler eux-mêmes leurs propres conflits.

Dans le même temps, plusieurs initiatives sont menées au niveau régional, à l'Union africaine ou encore au niveau de l'ONU. Cette dernière a « expérimenté » au cours de ces dernières années toutes les

* DOCTEUR EN DROIT INTERNATIONAL (UNIVERSITÉ DE REIMS) ET EN HISTOIRE CONTEMPORAINE ET DES RELATIONS INTERNATIONALES (UNIVERSITÉ DE PARIS I).

¹ Stephen Smith, « L'Afrique aux Africains ... en armes », *Libération*, 29 novembre 1998.

² Hubert Védrine, « Hutuset Tutsis : à chacun son pays », *Jeune Afrique*, n° 1875, décembre 1996, propose un redécoupage des frontières pour atténuer les antagonismes ethniques.

³ Crawford Young, « Zaïre : Is there a State ? », *Canadian Journal of African studies*, n° 1, 1994.

formes connues d'opérations de paix sur le continent : maintien de la paix, imposition de la paix, consolidation de la paix postconflit, déploiements préventifs, opérations purement onusiennes ou menées conjointement avec une organisation régionale, opérations « sous-traitées » à une grande puissance ou à une organisation régionale. Cette présence atteste de l'importance des moyens et de la volonté du système onusien d'aider aux solutions des conflits en Afrique. Les cas du Burundi, de la RDC et de la Côte d'Ivoire, permettent que l'on s'y attarde.

Dès lors, se pose la question de savoir si le déploiement sous tous azimuts des Opérations de maintien de la paix (OMP) en Afrique ne constitue pas un laboratoire de paix pour l'ONU. Ou, mieux encore, comment les Nations unies ont-elles participé à la résolution des conflits dans les trois pays susmentionnés ? Pour de nombreux spécialistes, la tâche ne fut pas aisée. À quelles difficultés ces missions onusiennes furent-elles confrontées ? À l'inverse, comment l'Afrique peut-elle tirer profit de la contribution que l'ONU et la communauté internationale lui apportent en termes d'efforts de paix ?

Les relations qui unissent nombre d'États africains à l'ONU, par rapport aux questions de paix et de sécurité, sont anciennes. La première intervention de l'ONU en Afrique remonte en 1956, à travers la Force d'urgence des Nations unies en Égypte (FUNU), mise en place lors du conflit de Suez, suite à la nationalisation du canal par Nasser. La deuxième intervention onusienne a lieu au Congo belge (RDC actuelle) lors de son indépendance en 1960. En effet, cette dernière fut suivie d'un déchaînement de violence fratricide et chaotique qui menaçait alors non seulement la stabilité, mais également l'existence même du nouvel État. Sans cette intervention, ce pays n'aurait certainement jamais survécu en tant qu'État souverain sous sa présente forme (géographique) actuelle. L'ONU y déploya une importante opération de paix, l'Opération des Nations unies au Congo (ONUC). Dans un environnement délétère, en pleine escalade de la guerre froide, l'ONUC parvint à prévenir l'effondrement du jeune État. C'est d'ailleurs au cours de l'une de ses médiations au Congo belge, que le secrétaire général de l'ONU, Dag Hammarskjöld, trouva la mort dans un accident d'avion, en septembre 1961. Cinquante ans plus tard, l'ONUC continue de figurer sur la liste des plus importantes opérations jamais entreprises par les Nations unies (en termes de déploiement

des troupes et de mobilisations des ressources financières). Depuis, l'ONU a multiplié et varié ses engagements de paix en Afrique.

L'Opération des Nations unies au Burundi (ONUB) : du rôle de protection à celui de maintien de la paix

La présence de l'ONU au Burundi remonte à 1993, année au cours de laquelle, à la demande du Conseil de sécurité, le Bureau des Nations unies au Burundi est créé pour soutenir les initiatives en faveur de la paix et de la réconciliation dans ce pays. Sa création intervient au moment où le conflit qui déchire de longue date le Burundi aboutit au coup d'État qui conduit à l'assassinat du premier président hutu élu, Melchior Ndadaye, ainsi que six ministres de son gouvernement. Les combats entre l'armée, principalement tutsie, et les rebelles hutus éclatent, entraînant un déplacement massif de populations dans le pays, compromettant ainsi la stabilité de la région. Dès le début, ce Bureau s'est employé à aider les parties en conflit à rétablir la coopération politique intérieure et à poursuivre les pourparlers de paix. Et au fil des ans, l'ONU a activement poursuivi sa mission de bons offices. Malgré ses efforts et l'espoir d'un règlement pacifique durable du conflit, le processus de paix a eu du mal à progresser. La sécurité et la situation humanitaire ont continué à se dégrader et la montée de la violence a persisté. Parmi les victimes que l'on dénombre à ce moment-là figurent les membres des Nations unies au Burundi.

Dès lors, le 18 octobre 1999, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, invite plusieurs personnalités envoyées au Burundi pour représenter aux consultations officieuses certaines organisations internationales et grandes puissances⁴. Au cours de cette réunion, la situation est évaluée afin de savoir comment les Nations unies pourraient aider à faire progresser au mieux le processus de paix au Burundi. Les participants reconnaissent que la situation s'est gravement détériorée et pourrait encore l'être si des mesures ne sont pas prises d'urgence. Kofi Annan dépêche aussitôt dans la région son adjoint aux affaires politiques, Kienan Prendengast, afin d'examiner ce que l'ONU peut faire en coopération avec

⁴ Des envoyés spéciaux sont envoyés pour représenter les Nations unies, l'OUA, l'Union européenne, l'Organisation de la francophonie, le Canada et les États-Unis.

d'autres entités. Malgré ces initiatives, la situation reste tendue et le processus de paix dans une phase critique. C'est la désignation de Nelson Mandela comme nouveau facilitateur de la crise burundaise qui fera avancer le processus. Sa médiation permet en octobre 2001 l'envoi de 700 soldats chargés de surveiller, dans le cadre de l'ONU, la mise en œuvre de l'accord de paix au Burundi, conformément à l'Accord d'Arusha signé en août 2000, sous les auspices de Nelson Mandela. Mais auparavant, Kofi Annan élargit la place de l'ONU dans les efforts de la communauté internationale pour éviter la dégradation de la situation politique et humanitaire au Burundi. Aussi nomme-t-il en janvier 2000 son représentant dans la région des grands lacs, Berhanu Dinka. Ce dernier travaille alors en étroite collaboration avec l'initiative régionale, qui, sous la présidence de l'Ouganda, se révèle indispensable pour faire progresser le processus. Le diplomate éthiopien entretient aussi une étroite relation de travail avec la direction du vice-président sud-africain, Jacob Zuma, dans ses efforts visant à instaurer un cessez-le-feu complet. La commission de suivi de l'application (CSA) chargée, conformément à l'Accord d'Arusha, de l'application effective de toutes les dispositions de l'Accord, débute ses travaux en novembre 2002, sous la présidence de l'ONU.

74

Du 10 au 13 février 2003, la CSA tient sa 17^e session et demande instamment des progrès dans l'élaboration d'une constitution pour la période post-transition et de la loi électorale. Une commission mixte de cessez-le-feu (CMC) est créée en février 2003, avec comme tâche principale la négociation d'un plan d'opérations conjoint qui établit les principes et les modalités détaillées régissant les aspects techniques du DDRR⁵. En janvier 2004, les deux commissions de la CMC, chargées respectivement de l'accord technique relatif aux formes et du DDRR, rentrent en activité avec la commission de leur président. L'ONU renforce ainsi son rôle au Burundi. Compte tenu de la ferme volonté politique dont ont fait montre les parties, qui se sont déclarées prêtes à coopérer dans un esprit de réconciliation nationale, et des progrès considérables accomplis, la mission d'évaluation a été élargie pour apporter son soutien nécessaire à la consolidation du processus de paix.

⁵ Désarmement, démobilisation, regroupement et réintégration.

L'ONU, LABORATOIRE DE PAIX EN AFRIQUE ?

Devant la situation économique particulière du Burundi et son lien avec les causes profondes du conflit, les activités de maintien de la paix de l'ONU sont allées de pair avec la création de perspectives politiques, économiques et sociales équitables, en particulier pour ceux qui ont été privés de leurs droits. Mais à partir du moment où cette situation menaçait la paix et la sécurité internationale, en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU⁶, le Conseil de sécurité a autorisé, le 21 mai 2004, le déploiement de l'Opération des Nations unies au Burundi (ONUB), pour une durée initiale de six mois à partir du 1^{er} juin 2004. Son rôle est d'aider le Burundi à sortir de plus de dix ans de guerre civile. Elle remplace la Mission africaine de maintien de paix au Burundi (MIAB), en place depuis mars 2003. En adoptant à l'unanimité la Résolution 1545⁷, le Conseil de sécurité dote la nouvelle opération d'un effectif maximum de 5 650 militaires, dont 200 observateurs et 125 officiers d'état-major, et jusqu'à 125 policiers civils. Elle intègre également un contingent de 2 700 soldats en provenance d'Afrique du Sud, d'Éthiopie et du Mozambique. Sa priorité immédiate est de surveiller le cantonnement des éléments des forces armées burundaises, mais aussi le désarmement et le démantèlement des milices par le gouvernement de transition.

Aussi la force assure-t-elle la protection du personnel et du matériel onusiens, facilite les déplacements du personnel des Nations unies et des organismes d'aide humanitaire pour protéger la population civile, aide les autorités à assurer la sécurité interne et apporte une assistance pendant le processus électoral. Elle entreprend également quelques activités de déminage à l'appui de ses opérations. Les militaires de l'ONUB suivent et signalent en même temps les violations du cessez-le-feu et recueillent des informations sur les expéditions illégales d'armes et les mouvements transfrontaliers des groupes armés le cas échéant. Cette arrivée était salubre, car l'idée de reculer les élections était un facteur de risque pour le processus de paix. Selon un diplomate en poste à Bujumbura : « L'arrivée de l'ONUB dans le processus de paix

75

⁶ Principe du règlement pacifique des différends consacré par la Charte des Nations unies au chapitre VII.

⁷ S/RES/1545 (2004). Résolution 1545 du 21 mai 2004.

burundais va donner un coup de fouet au processus de paix burundais. »⁸

L'ONUB fut ainsi autorisée à utiliser les moyens nécessaires pour s'acquitter de son mandat, formule consacrée qui l'autorise à recourir à la force, dans les cas prévus par le chapitre VII de la Charte. Son mandat requiert, dans les limites de ses capacités et dans les zones de déploiement de ses unités armées, de s'assurer du respect des accords de cessez-le-feu en surveillant leur mise en œuvre, d'enquêter sur leur violation et de promouvoir le rétablissement de la confiance entre les forces burundaises. Toutefois, si l'ONUB se charge de tâches de désarmement et de démobilisation des combattants, la partie réinsertion du programme ne lui incombe pas. Elle surveille le casernement des forces armées burundaises ainsi que le désarmement et la démobilisation des éléments qui doivent l'être. Le Conseil de sécurité se dit conscient de la difficulté d'assurer durablement la stabilité au Burundi si la paix n'est pas rétablie au-delà des frontières, en particulier en RDC⁹.

76

Les Nations unies et le conflit en RDC : un rôle de soutien et de témoin

En mai 1997, Laurent-Désiré Kabila renverse le maréchal Mobutu, avec l'aide du Rwanda (dirigé depuis 1994 par un gouvernement tutsi) et de l'Ouganda¹⁰. Quelques mois après sa prise de fonction, les relations entre le nouveau président et ses anciens alliés vont se détériorer, Kabila ayant refusé la domination des Tutsis d'origine rwandaise au sein de l'appareil de l'État. Une nouvelle guerre s'engage ainsi et Kabila ne doit son salut qu'à l'intervention militaire de l'Angola, du Zimbabwe et de la Namibie en août 1998. Dès lors, la région des grands lacs devient le théâtre de la première crise majeure de l'Afrique subsaharienne, mettant en scène la quasi-totalité des pays de cette région, menaçant d'embraser de manière irréversible l'ensemble du sous-continent. Elle emporte aussi en elle une querelle de leadership. Mais la persistance du conflit, avec le risque de la guerre régionale, amène la communauté

⁸ *Journal des Nations unies au Burundi*, 30 mai 2004. S/RES/1545 (2004).

⁹ Communiqué de presse du Conseil de sécurité sur le Burundi, 21 mai 2004.

¹⁰ Lire Filip Reyntjens « La rébellion au Congo-Zaïre, une affaire de voisins », *Hérodote*, n° 86-87, 1997.

internationale à trouver une issue au conflit. En juillet 1999, les Accords de Lusaka sont signés par l'ensemble des pays et la tenue du dialogue intercongolais vise à trouver une issue politique à la crise, sous la médiation sud-africaine.

À cet effet, le double rôle de l'ONU (témoin et soutien) peut être vu sous l'angle politico-sécuritaire. Mises à part quelques initiatives de Kofi Annan dans la phase de médiation précédant les Accords de Lusaka, l'ONU s'est contentée d'encourager le processus de paix initié par la SADC, en coordination avec l'OUA, et a participé en tant qu'observateur à toutes les réunions de médiations officielles présidées par le président zambien Frederick Chiluba. La première déclaration de Kofi Annan intervient le 6 août 1998 dans laquelle il souligne « la nécessité de respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République démocratique du Congo »¹¹, sans parler des violations éventuelles de ces principes ni de leur imputabilité. C'est le 31 août que le Conseil de sécurité se réunit sur la situation en RDC. Le huis clos aboutit à une déclaration plus précise que celle de Kofi Annan : respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale de la RDC ; appel à un cessez-le-feu immédiat ; retrait des forces étrangères et respect du droit humanitaire par toutes les parties ; enfin, pour trouver une solution pacifique, Kofi Annan est encouragé à mener des consultations auprès des dirigeants de la région et de l'OUA¹². La présence d'un de ses représentants est assurée lors de toutes les réunions officielles de médiation, comme à Lusaka (26-27 octobre), où son assistant pour les affaires politiques, Ibrahim Fall, participe pour mener les négociations de proximité avec les rebelles¹³.

Quelques initiatives personnelles de Kofi Annan vont cependant tenter de convaincre les parties de trouver une solution pacifique au conflit. Par exemple, la réunion de travail sur la RDC qu'il organise le 2 septembre 1998 à Durban, en marge du sommet des non-alignés avec le secrétaire général de l'OUA, Salim Ahmed Salim. De même, lors du sommet franco-africain

¹¹ OUA, Rapport du secrétaire général sur la situation en RDC, 17 août 1998, p. 2, par.5.

¹² Nations unies, Déclaration du président du Conseil de sécurité, doc. S/PRST/1998/26, 31 août 1998.

¹³ Lettre datée du 4 novembre 1998, par le représentant permanent de la Zambie auprès de l'ONU, doc. S/1998/1039, le 5 novembre 1998, par. 3.

de Paris (26 novembre 1998), Kofi Annan prend lui-même l'initiative de conduire les contacts entre les belligérants. Ce qui aboutit à une cessation immédiate des hostilités, puis à un cessez-le-feu. Par ailleurs, il décide, en avril 1999, en consultation avec l'OUA et Frederick Chiluba, de nommer un envoyé spécial pour le processus de paix en RDC. Moustapha Niasse a pour mandat principal d'évaluer les progrès accomplis par le processus de Lusaka, d'identifier les obstacles à la signature de l'accord de cessez-le-feu, de sonder les dirigeants africains sur le rôle que pourrait jouer l'ONU pour favoriser un règlement négocié¹⁴. En revanche, sur la mise en œuvre du futur accord de paix, l'ONU se montre plus active, en envoyant d'abord des conseillers militaires à Addis Abéba (septembre 1998), dont le chef de service du département des OMP, Roger Little, avec pour mission d'assister l'OUA et d'aider les délégations de pays concernés à rédiger un accord de cessez-le-feu et à définir une mission d'observation en RDC. Au sommet franco-africain de Paris (novembre 1998), Kofi Annan déclare que l'ONU pourrait jouer un rôle de maintien de la paix. L'ONU le confirmera plus tard : « Le Conseil se déclare prêt à faire jouer un rôle actif à l'Organisation des Nations unies [...] afin d'aider à l'application d'un accord de cessez-le-feu définitif et à la mise en œuvre d'un processus convenu de règlement politique du conflit »¹⁵.

Mais le nœud gordien du conflit en RDC est l'accord de cessez-le-feu signé à Lusaka le 10 juillet 1999, par presque tous les pays des grands lacs. Parmi ses signataires, l'État, mais également le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) et le Mouvement de libération du Congo (MLC) ; des belligérants non congolais : Angola, Namibie, Rwanda, Ouganda et Zimbabwe ; enfin des témoins : Zambie, OUA, ONU et SADC. Cet accord comporte des dispositions sur les aspects militaires liés au conflit, à la population civile et aux questions politiques. Les premières concernent le retrait définitif de toutes les forces étrangères du territoire national, auquel s'ajoute l'appel au Conseil de sécurité pour l'envoi d'une force de maintien de la paix ; les deuxièmes portent sur la libre circulation des personnes et des biens sur

¹⁴ Conseil de sécurité, Lettre datée du 1^{er} avril 1999 adressée au président du Conseil de sécurité par le secrétaire général, doc. S/1999/379.

¹⁵ IRIN-CEA, *Central and Eastern Africa. Weekly Round-Up 49-98 covering the period 27 November - 3 December 1998*, 4 December.

L'ONU, LABORATOIRE DE PAIX EN AFRIQUE ?

l'ensemble du territoire national, l'acheminement de l'aide humanitaire et la reconnaissance de la citoyenneté ; enfin, les troisièmes dispositions doivent faire respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale pour rétablir l'autorité administrative de l'État sur l'ensemble de la RDC. L'accord exige d'entamer un dialogue national ouvert, devant mener à un nouvel ordre politique et à la réconciliation nationale du pays, en incluant les forces congolaises signataires (gouvernement, RCD et MLC).

Après la signature de l'Accord de Lusaka, la Résolution 1279 du Conseil de sécurité crée la Mission de l'organisation des Nations unies en RDC (MONUC)¹⁶. Elle devait à l'origine élaborer des plans en vue de l'observation du cessez-le-feu et du désengagement des forces, et de maintenir la liaison avec toutes les parties à l'accord de cessez-le-feu. Par une série de résolutions ultérieures, son mandat a été étendu au contrôle de l'application de l'accord de cessez-le-feu et en lui attribuant plusieurs autres tâches connexes. L'évolution de son mandat est une longue liste d'élargissement des compétences, d'augmentation des effectifs et de durcissement des prérogatives de protection qui en font aujourd'hui une des missions les plus vastes et les plus complexes de l'histoire de l'ONU. Nul doute que le Conseil de sécurité n'avait pas prévu de tels développements et a été mis à plusieurs reprises dans la situation très inconfortable de devoir réagir après coup à de nouvelles flambées de violence, à des désastres militaires, à des renversements d'alliances ou à l'échec de certains programmes. Ainsi, le 1^{er} juillet 2010, par la Résolution 1925¹⁷, le Conseil de sécurité a rebaptisé la MONUC, Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO), pour tenir compte de l'entrée du pays dans une nouvelle phase.

En plus des composantes civile, judiciaire et pénitentiaire appropriées, elle aura un effectif maximal de 19 815 soldats, 760 observateurs militaires, 391 fonctionnaires de police et 1 050 membres jusqu'au 31 mars 2017, puisque des élections étaient prévues à la fin de l'année. Constatant que la situation en RDC constituait toujours une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région des grands lacs, le Conseil de sécurité

¹⁶ Résolution 1279 du 30 novembre 1999. S/RES/1279 (1999).

¹⁷ Résolution 1925 du 28 mai 2010. S/RES/1925 (2010).

a prorogé la mission de douze mois, jusqu'au 31 mars 2018, en réduisant les effectifs militaires à 3 600 casques bleus. Avec la Résolution 2409¹⁸, le Conseil de sécurité a renouvelé pour une durée d'un an le mandat de la MONUSCO, avec deux priorités : la protection des populations civiles et l'appui à l'organisation d'élections transparentes crédibles et apaisées, dans le respect de la constitution congolaise, du 30 décembre 2018. Les casques bleus seront chargés d'accompagner le processus électoral, la transition du pouvoir étant prévue le 12 janvier 2019.

Au total, avec un contingent de 16 000 Casques bleus aujourd'hui, le mandat de la MONUSCO s'achèvera le 19 mars 2019, après vingt ans de présence en RDC. Quant au dialogue intercongolais, officiellement lancé le 25 février 2002 à Sun City (Afrique du Sud), il a été fructueux. En effet, la désignation de Moustapha Niasse, qui se situait dans le cadre de la mission que ce dernier avait reçue du secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a été saluée. En formant un tandem avec Thabo Mbeki, la facilitation (devenue médiation) a pris sans conteste un tour plus professionnel. Les concertations informelles et les débats pendant le dialogue avec les différents protagonistes ont abouti à la signature de l'Accord global et inclusif le 17 décembre 2002 à Pretoria entre toutes les forces vives congolaises, selon la formule du « 1+4 »), un président de la République et quatre vice-présidents, représentant les quatre mouvements présents au dialogue.

80

Le rôle des Nations unies en Côte d'Ivoire

Après le déclenchement des événements du 19 septembre 2002, au cours desquels des mutins ont tenté un putsch en prenant plusieurs casernes, alors que le président Laurent Gbagbo se trouvait en visite en Italie, plusieurs initiatives de sortie de crise ont été prises par la communauté internationale pour trouver une solution négociée à la crise ivoirienne. La communauté sous-régionale, la CEDEAO, a tenu le 29 septembre à Accra un sommet extraordinaire en présence de tous les présidents des États membres, afin qu'y soit discutée la situation ivoirienne et qu'une stratégie commune y soit élaborée. Les efforts entrepris par sa délégation diplomatique, sous l'égide du secrétaire exécutif Mohammed Ibn

¹⁸ Résolution 2409 du 27 mars 2018. S/RES/2409 (2018).

L'ONU, LABORATOIRE DE PAIX EN AFRIQUE ?

Chambas, ont abouti le 17 octobre 2002, malgré les difficultés initiales, à la signature d'un cessez-le-feu entre le gouvernement et les rebelles du MPCl et à l'ouverture d'une négociation entre les deux parties. Ces pourparlers ont commencé à Lomé le 30 octobre et ont été dirigés par le président togolais Gnassingbé Eyadema, en présence de plusieurs observateurs internationaux. Ils aboutissent à la cessation des hostilités. De plus, les chefs d'État de la CEDEAO décident de l'envoi d'un contingent régional avec pour mission de veiller au respect des accords de cessez-le-feu. Cette force d'interposition, nommée ECOFORCE, qui doit bénéficier d'une aide logistique de la part de quelques pays européens, prévoit la participation de troupes togolaises, béninoises, ghanéennes, nigériennes et sénégalaises dirigées par le général Pape Khalil Fall. Composé initialement de 1 264 soldats dont 650 Sénégalais, ce contingent régional augmente ses effectifs à 3 500 hommes.

Quant à la France, elle assure la protection de ses ressortissants. Le 22 septembre, 130 de ses soldats débarquent à Abidjan en provenance du Gabon pour porter main forte à la garnison de Port-Bouët investie de cette tâche. Quelques jours plus tard, son armée est constituée d'un millier d'hommes et atteint 3 000 soldats à la mi-février. Sa première « mission Licorne » consiste à évacuer de Bouaké et de Korhogo les civils français et occidentaux et d'assurer la sécurité de la délégation diplomatique de la CEDEAO venue rencontrer les rebelles du MPCl.

Une fois le cessez-le-feu accepté par les deux parties, la « Licorne » voit une redéfinition de ses objectifs. À la demande de la CEDEAO, les troupes françaises veillent à l'instauration effective du cessez-le-feu et surveillent la ligne de démarcation établie entre les belligérants, dans l'attente que la force d'interposition ouest-africaine prenne en effet position.

L'ONU de son côté envoie en mission à Abidjan, du 23 au 29 décembre 2002, une commission du secrétariat général pour les Droits de l'homme, dirigé par le haut-commissaire adjoint Bertrand Ramcharan, afin que soit rédigé un rapport sur les exactions commises. Une résolution pour la surveillance du respect des accords d'interruption des combats est également votée par le Conseil de sécurité. Elle autorise notamment les forces françaises et ouest-africaines « à assurer, sans préjudice des responsabilités du gouvernement, la protection des civils immédiatement menacés

de violences physiques à l'intérieur de leurs zones d'opérations et en fonction de leurs moyens pour une période de six mois »¹⁹. En mai 2003, le Conseil de sécurité des Nations unies a approuvé une mission politique et d'observation dans le pays, la Mission des Nations unies en Côte d'Ivoire (MINUCI), constituée de personnel de liaison militaire et de contrôleurs civils des droits humains. Créé par la Résolution 1479²⁰, le rôle de la MINUCI est de garantir la mise en œuvre des dispositions prévues par l'accord signé en janvier 2003 à Marcoussis par les forces armées ivoiriennes (FANCI) et les mouvements de l'opposition.

Ayant considéré que la situation en Côte d'Ivoire continuait de menacer la paix et la sécurité internationales de la région et agissant en vertu du chapitre 7 de la Charte des Nations unies, le Conseil de sécurité, selon les termes de la Résolution 1528 du 27 février 2004²¹, crée l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI). Transformée en une force de maintien de la paix, elle est déployée dans le cadre d'un mandat d'un an renouvelable le 4 avril 2004. Elle comportait environ 6 000 casques bleus soutenus par 4 000 soldats français plus lourdement armés appartenant à l'opération Licorne. Ils patrouillent ensemble dans une bande tampon allant d'est en ouest, entre les forces ivoiriennes opposées, appelée Zone de confiance, afin de « protéger les civils en danger immédiat de violence physique, dans la limite de ses possibilités et de ses zones de déploiement »²² et de superviser un programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration approuvé par les deux parties.

Suite à la crise franco-ivoirienne du 4 novembre 2004, le Conseil de sécurité a réagi à la flambée de violence en imposant un embargo sur les armes à la Côte d'Ivoire fin novembre 2004. Cependant, cette crise a montré qu'une offensive militaire soutenue sur plusieurs fronts était un défi extrême pour la capacité des forces françaises et des Nations unies à fournir une protection à leur propre personnel, leurs citoyens et leurs bases, ainsi qu'aux civils ivoiriens qui se retrouvent en danger imminent d'être attaqués. Aussi bien les forces françaises que celles des Nations unies positionnées dans

¹⁹ Résolution 1464 du février 2003. S/RES/1464 (2003).

²⁰ Résolution 1479 du 13 mai 2003. S/RES/1479 (2003).

²¹ Résolution 1528 du 27 février 2004. S/RES/1528 (2004).

²² *Ibidem*.

le nord et l'ouest se sont rapidement déplacées vers Abidjan, pour offrir aux civils qui s'y trouvaient l'attention dont ils avaient grand besoin. Ce faisant, elles ont laissé les civils vivant dans ces zones à la merci de la violence des groupes armés et au cours de heurts antérieurs entre communautés, vulnérables aux attaques. Les forces françaises se sont concentrées en priorité sur la protection des civils français et d'autres étrangers qui étaient attaqués par les milices progouvernementales²³. Cette situation a privé l'ONUCI d'armement lourd et d'une force de réaction rapide dont l'intervention aurait été nécessaire si des tirs éclataient simultanément dans plusieurs endroits et pour évacuer les civils hors des zones de conflit. Ce qui a fait dire au major-général, Abdoulaye Fall, commandant des forces de l'ONUCI : « Novembre a montré que Licorne n'était pas notre force de réaction rapide. Ils se sont redéployés pour protéger les Français et d'autres ressortissants étrangers à Abidjan. »²⁴

Pendant ce temps, l'ONUCI avait retiré 600 hommes de la zone tampon en novembre pour protéger ses installations à Abidjan. Celles-ci se sont étendues sur six sites dans la ville, ce qui les a rendues difficile à défendre. Abdoulaye Fall a constaté cette faiblesse au sein de ses propres forces ainsi que des problèmes logistiques qui les exacerbaient, tout en tirant quelques enseignements : « La deuxième leçon c'est que nous non plus ne sommes pas assez forts. Nous avons dû envoyer des soldats pour protéger nos sites dans la région d'Abidjan. »²⁵ Tandis qu'environ 2 000 personnes envahissaient les camps de l'ONUCI à Abidjan cherchant à se protéger pendant les émeutes, les soldats étaient trop occupés à protéger leurs installations pour pouvoir faire grand-chose d'autre. Par exemple, il a fallu plusieurs jours à l'ONUCI avant de pouvoir effectuer des patrouilles régulières dans les quartiers d'Abidjan et de l'ouest qui sont lourdement peuplés de groupes vulnérables, essentiellement des personnes venues du nord du pays, des musulmans et des immigrés ouest-africains qui sont fréquemment la cible des attaques des milices progouvernementales, qui les accusent de soutenir la rébellion installée dans le nord du pays. Le

²³ Philippe Leymarie, « La Côte d'Ivoire à la dérive », *Le Monde diplomatique*, op. cit., p. 15.

²⁴ Entretien de *Human Rights Watch*, Abidjan, 1^{er} mars 2005.

²⁵ Entretiens de *Human Rights Watch* avec des diplomates occidentaux et des analystes militaires, Abidjan, 1^{er} mars 2005.

constat d'un fonctionnaire supérieur des Nations unies permet que l'on s'y attarde : « Si nous avons une explosion grave de violence entre communautés à Abidjan et si cela impliquait des militaires ou des éléments criminels, nous n'aurions pas la capacité de les contrôler. C'est un véritable souci. »²⁶

Dans ce maelström, le 15 novembre 2004, le Conseil de sécurité adopte la Résolution 1572 imposant un embargo sur les armes, le matériel militaire et toute forme d'assistance, conseil ou formation se rapportant à des activités militaires à destination de ce pays. Cet embargo, qui avait été décidé initialement pour treize mois, a été périodiquement renouvelé depuis 2004. Par la même résolution, le Conseil de sécurité décide d'imposer des sanctions à l'encontre de personnes qui « seraient reconnues responsables de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire en Côte d'Ivoire, qui incitent publiquement à la haine et à la violence ou violent l'embargo sur les armes »²⁷. Les sanctions consistaient pour tous les États membres à empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire de toutes les personnes désignées par le comité créé pour les identifier et à geler les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques se trouvant sur leur territoire qui sont en leur possession ou sous leur contrôle. Ces sanctions, décidées initialement pour douze mois, ont été périodiquement renouvelées.

En outre, le Conseil de sécurité²⁸ a réussi à obtenir un embargo sur les armes, qu'il a appliqué aux deux camps. Il a voté en février 2005 le renforcement de l'embargo et autorisé un panel d'experts pour le contrôler, qui a été nommé le 1^{er} avril 2005. Puis l'interdiction faite à tout État d'importer des diamants bruts provenant de la Côte d'Ivoire a été prise initialement pour quatre-vingt dix jours, le 15 décembre 2005, par la Résolution 1643 du Conseil de sécurité²⁹. Il se disait conscient que le lien entre l'exploitation illégale des ressources naturelles, comme les diamants, le commerce illicite de ces ressources, la prolifération, le trafic d'armes, le recrutement et l'utilisation de mercenaires est l'un des

²⁶ Entretiens de *Human Rights Watch* avec des diplomates occidentaux et des analystes militaires, Abidjan, 1^{er} mars 2005.

²⁷ Résolution 1572 du 15 novembre 2004. S/RES/1572 (2004).

²⁸ Résolution 1584 du 1^{er} février 2005. S/RES/1584 (2005).

²⁹ Résolution 1643 du 15 décembre 2005. S/RES/1643 (2005).

facteurs qui contribuent à attiser et exacerber les conflits en Afrique de l'Ouest. Cette mesure a elle aussi été périodiquement renouvelée. En effet, l'ONU a autorité pour conduire des inspections sans avertissement, mais le chef de l'armée ivoirienne a déclaré qu'il exigerait d'être prévenu avant les fouilles. Des sources des Nations unies estiment que l'ONUCI a besoin d'inspecteurs de l'armement et d'officiers des douanes expérimentés, ainsi que d'une unité de protection, pour pouvoir contrôler efficacement les ports et les frontières poreuses de la Côte d'Ivoire à la recherche de cargaisons d'armes. Ces sources remarquent également que les deux camps ont déjà acquis suffisamment d'armes pour pouvoir poursuivre le conflit pendant longtemps.

Par ailleurs, l'ONU a également joué un rôle important dans l'Accord de paix de Ouagadougou signé le 4 mars 2007 par les parties ivoiriennes, qui ont pu trouver un accord de sortie politique de la crise, sous l'égide du médiateur, le président du Burkina Faso, Blaise Compaoré. En effet, du point de vue de l'ONU, le dialogue direct, en ce qu'il mettait en porte-à-faux la résolution 1721³⁰, risquait de marginaliser et d'affecter son image de garant de l'application des décisions de la communauté internationale. Si certains protagonistes pouvaient bien viser sa marginalisation et étaient à cet effet servis par la pusillanimité de Pierre Schori, elle est toutefois restée incontournable, bénéficiant notamment de ses liens étroits avec la CEDEAO et l'Union africaine. Ainsi, la place de l'ONU dans la préparation et l'assistance du dialogue direct, rappelée par le gouvernement burkinabé, n'ont pas été négligeable dans l'assistance multiforme des Nations unies. C'est d'ailleurs par un avion de l'ONUCI que Guillaume Soro, chef des Forces nouvelles, est arrivé à Ouagadougou le 4 mars 2007, pour signer l'Accord de paix de Ouagadougou. Celui-là conclu, la responsabilité de le soutenir, de l'accompagner et d'en dresser les bilans d'étapes, conformément aux dispositions pertinentes de la Résolution 1765³¹, reviendra à l'ONU, laquelle a aussi réussi à faire en sorte que les termes de l'Accord de paix de Ouagadougou soient compatibles avec les dispositions de la résolution 1721. À la suite de l'élection présidentielle de 2010

³⁰ Résolution 1721 du 1^{er} novembre 2006. S/RES/1721 (2006).

³¹ Résolution 1765 du 16 juillet 2007. S/RES/1765.

et la crise politique qui a suivi, l'ONUCI est restée sur le terrain pour protéger les civils et soutenir le nouveau gouvernement ivoirien dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des ex-combattants (DDR), ainsi que dans la réforme du secteur de la sécurité. La Résolution 2284 du 28 avril 2016 a décidé que la mission de l'ONUCI prenait fin le 30 juin 2017.

* * *

En définitive, la présence de l'ONU dans les conflits au Burundi, en RDC et en Côte d'Ivoire, a permis d'atténuer les tensions et d'éviter des escalades violentes. L'Organisation inscrit ainsi son action dans le cadre des règles et des principes du système de sécurité collective fondé sur le triptyque accord de paix-résolution-déploiement. Ce dernier stipule que tout accord de paix signé et qui implique toutes les parties est suivi d'une résolution de l'ONU, qui elle-même, décide de l'envoi d'une force de maintien de la paix. Aussi, tour à tour, la MONUC, rebaptisée MONUSCO, a pendant vingt ans été déployée en RDC depuis 1999 pour surveiller l'application de l'Accord de Lusaka signé entre toutes les parties ; au Burundi, l'ONUB a été mise place en 1993 afin de sortir le pays de plus de dix ans de guerre civile et de veiller au respect de l'Accord de paix d'Arusha signé en août 2000 ; enfin en Côte d'Ivoire, afin de veiller au respect des Accords de Marcoussis et aux autres accords y afférents, les treize années de présence de l'ONUCI ont évité l'embrasement généralisé du pays, à tel point que la fin de son mandat, le 30 juin 2017, a été saluée comme un succès du maintien de la paix de l'ONU. Dans une déclaration, le secrétaire général de l'ONU, António Guterres, a ainsi souligné les efforts consentis et réaffirmé l'engagement de l'ensemble du système de l'ONU en Côte d'Ivoire³².

Certains engagements pour la paix de l'ONU en Afrique ne sont pas cependant allés sans difficultés. Le Rwanda et la Somalie constituent deux cas d'insuccès tragiques. Mais ces expériences malheureuses ont eu la vertu de provoquer une dynamique de refonte globale de la politique des opérations de l'ONU, conduisant

³² Nations unies, « Le secrétaire général salue la fermeture de l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) », SG/SM/18594-PKO/654. Le 29 juin 2017.

L'ONU, LABORATOIRE DE PAIX EN AFRIQUE ?

à l'inauguration d'opérations dites de deuxième génération³³. Ce qui marque une nouvelle ère politique de paix de l'ONU où les questions de sécurité, de développement et de bonne gouvernance sont désormais appréhendées de manière « intégrée ». En outre, Kofi Annan avait demandé deux premiers rapports sur les échecs de l'ONU, après le génocide rwandais (1994) et le massacre de Srebrenica (1995). Le résultat mettait à nu les insuffisances du système. Aussi Lakhdar Brahimi est-il choisi pour présider un groupe d'experts chargé justement d'identifier ces insuffisances³⁴. Ses recommandations réclament des modifications profondes du système de gestion des missions de paix de l'ONU. Cette dernière procèdera même à une décentralisation institutionnelle de la résolution des conflits africains au profit des organisations régionales et sous-régionales. Ainsi, dans les trois conflits susmentionnés, l'ONU a travaillé avec l'OUA et l'UA au Burundi, la SADC et l'UA en RDC, l'UA et la CEDEAO en Côte d'Ivoire.

Cependant, en matière de résolution des conflits et de construction de la paix, l'ONU et la communauté internationale peuvent déléguer des envoyés spéciaux, organiser des négociations et dépenser des milliards de dollars dans les OMP. Mais rien de tout ceci ne peut résoudre les conflits sans la volonté politique et la capacité des décideurs africains. Les détracteurs seront toujours à l'aise pour brandir des exemples d'échecs qui ont durablement écorné la crédibilité de l'ONU et la foi en sa capacité à concrétiser en Afrique les promesses de sa Charte constitutive. Or, comme aimait à le rappeler Dag Hammarskjöld, « l'ONU n'a pas été créée pour conduire l'humanité au paradis, mais pour la sauver de l'enfer »³⁵. Autrement dit, l'Organisation n'a pas été créée pour résoudre les conflits, mais pour les prévenir. Cependant, la préoccupation fondamentale des « pères fondateurs » de l'ONU n'était-elle pas de « préserver les générations futures du fléau de la guerre ? »³⁶

87

³³ *Agenda pour la paix* (1992), *Agenda pour le développement* (1994) et *Agenda pour la démocratie* (1996).

³⁴ Lakhdar Brahimi, « Les opérations de maintien de la paix : vers un nouveau départ ? », *Géopolitique africaine*, n° 1, hiver 2000/2001, p. 65.

³⁵ Shashi Tharoor, « Why America Still Needs The United Nations », *Foreign Affairs*, New York, vol. 82, n° 5, septembre-octobre 2003, p. 67.

³⁶ Préambule de la Charte des Nations unies.

Résumé

Depuis de nombreuses années, l'Afrique est l'un des continents les plus touchés par la pauvreté, le sous-développement, les catastrophes naturelles et les conflits, auxquels elle paye un lourd tribut. Ainsi, la liste de ses pays qui connaissent un effondrement politique, économique et social depuis 1990 n'a cessé de s'allonger d'année en année. La persistance des conflits armés et les difficultés qu'éprouve la communauté internationale à venir à bout de ces foyers de violence ont affecté la crédibilité de l'ONU. En effet, l'Afrique constitue son terrain d'action privilégié et son laboratoire dans son ambition de mettre fin aux guerres et d'y installer durablement la paix. Aussi cet article se donne-t-il pour ambition de démontrer l'utilité de l'ONU en Afrique par son engagement pour la paix, à l'aune de son implication au Burundi, en République démocratique du Congo et en Côte d'Ivoire.