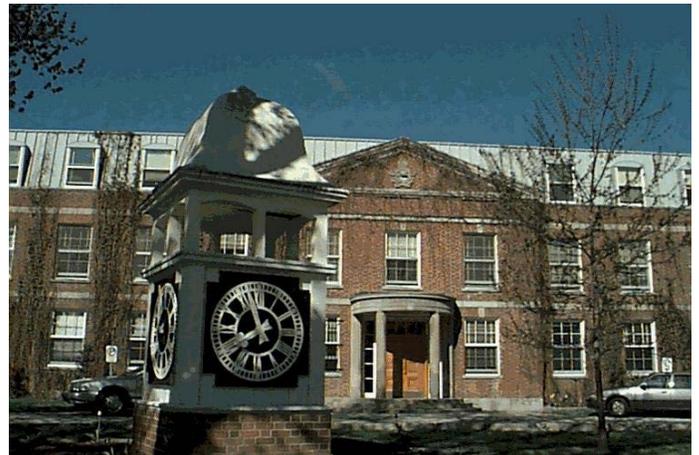


Canadian  
Forces  
College

Collège  
des  
Forces  
Canadiennes



## L'UNION AFRICAINE ET LA CONDUITE DES OPÉRATIONS DE LA PAIX : UN PARCOURS PARSEMÉ D'EMBÛCHES

Major J.D. Pomerleau

### JCSP 40

#### *Exercice Solo Flight*

##### **Disclaimer**

Opinions expressed remain those of the author and do not represent Department of National Defence or Canadian Forces policy. This paper may not be used without written permission.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, as represented by the Minister of National Defence, 2014.

### PCEMI 40

#### *Exercice Solo Flight*

##### **Avertissement**

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement des politiques du Ministère de la Défense nationale ou des Forces canadiennes. Ce papier ne peut être reproduit sans autorisation écrite.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de la Défense nationale, 2014.

CANADIAN FORCES COLLEGE / COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES  
JCSP 40 / PCEMI 40

**ESSAI POUR SOLO FLIGHT :**

**L'UNION AFRICAINE ET LA CONDUITE DES OPÉRATIONS DE LA PAIX : UN  
PARCOURS PARSEMÉ D'EMBÛCHES**

par major J.D. Pomerleau

*This paper was written by a student attending the Canadian Forces College in fulfilment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus contains facts and opinions, which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied, except with the express permission of the Canadian Department of National Defence.*

*La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l'une des exigences du cours. L'étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l'auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale.*

Word Count: 6248

Compte de mots : 6248

## **L'UNION AFRICAINE ET LA CONDUITE DES OPÉRATIONS DE LA PAIX : UN PARCOURS PARSEMÉ D'EMBÛCHES**

« Face à ses problèmes, l'Afrique a dépassé le stade des lamentations sur son passé. Il nous incombe de réparer nous-mêmes ce passé, avec le soutien de ceux qui veulent nous rejoindre dans un renouveau du continent. Nous avons une nouvelle génération de dirigeants qui savent que nous devons prendre nos responsabilités vis-à-vis de notre destin, que nous devons grandir par nous-mêmes, uniquement par nos propres efforts avec ceux qui sont bien disposés à notre égard<sup>1</sup> ».

Nelson Mandela

### **INTRODUCTION**

À la fin de la Guerre froide, le monde a été témoin d'un intérêt renouvelé au régionalisme ayant pour effet d'affecter certaines structures au niveau de la sécurité internationale. Dans *Rewiring Regional Security in a Fragmented World*, Williams et Haacke soulèvent deux grands champs de pensées, soit un qui confère plus d'importance à la mondialisation et aux variables de politique interne, tandis que l'autre accorde une importance accrue au régionalisme pour faire face aux défis de sécurité contemporains<sup>2</sup>. Se concentrant sur l'approche régionaliste, cet essai analysera une organisation régionale formée de 54 pays du continent africain<sup>3</sup>, l'Union africaine (UA). Similairement à des organisations telles que les Nations unies (ONU) ou l'Union européenne (UE), l'UA est

---

<sup>1</sup>Union africaine, *Conceptualisation du maintien de la paix en Afrique: un guide complet du développement de la FAA* (Commission de l'Union africaine : s.l.n.d.), p. 1.

<sup>2</sup>Paul D. Williams et J. Haacke, « Regional Approaches to Conflict Management », *Rewiring Regional Security in a Fragmented World*, sous la direction de Chester A. Crocker, F.O. Hampson et P. Aall (Washington, D.C. : U.S. Institute of Peace Press, 2011), p. 49.

<sup>3</sup>Selon le site Web de l'Union africaine, 54 pays sont membres de l'UA. Le Maroc est le seul pays africain ne figurant pas à la liste des membres de l'UA. Source : Union africaine, « Resource Centre », consultée le 27 avril 2014, <http://www.peaceau.org/en/page/41-resources-hub>.

composée de nombreux organes touchant des domaines aussi divers que la protection des civils, le développement économique, la démocratie, et la sécurité. C'est tout particulièrement dans le domaine de la sécurité que l'organisation s'est révélée comme un acteur de premier plan en Afrique au cours de la dernière décennie<sup>4</sup>. Ce travail analysera cet aspect en observant de près la capacité de l'UA à conduire des opérations de soutien de la paix (OSP) sur le territoire africain.

Les nombreuses menaces qui ont affligé le continent depuis la décolonisation incluent des guerres entre états, des conflits intraétatiques, des coups d'État, des famines, une pandémie du sida, le trafic de drogue et le terrorisme<sup>5</sup>. L'UA a remplacé l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 2002 et a ainsi adopté une approche plus interventionniste pour mieux s'outiller pour faire face à ces menaces. Tout comme l'organisation qu'elle a réformée, l'UA fait toujours face à des problèmes de financement et de déficits capacitaires sur les plans bureaucratique et militaire<sup>6</sup>. C'est ainsi que la majorité de la littérature consultée indique que, malgré un rôle accru de l'organisation dans les OSP, l'UA a encore une longue route à parcourir pour atteindre un niveau d'efficacité acceptable. Encore aujourd'hui, l'ONU demeure le plus grand contributeur aux opérations de la paix en Afrique ayant la responsabilité d'environ 80% des OSP. En tant qu'organisation émergente, est-ce que l'UA a la capacité de devenir un joueur

---

<sup>4</sup>Walter Lotze, « Building the Legitimacy of the African Union: An Evolving Continent and Evolving Organization », *Legitimizing International Organizations, 1st edition*, sous la direction de Dominik Zaum (Oxford, UK: Oxford University Press, 2013), p. 111.

<sup>5</sup>Olufemi Babarinde, « The African Union and the Quest for Security Governance in Africa », *The Security Governance of Regional Organizations*, sous la direction de Emil Joseph Kirchner et Roberto Dominguez (London: Routledge, 2011), p. 273.

<sup>6</sup>Fredrik Söderbaum et R. Tavares, *Regional Organizations in African Security* (London: Routledge, 2011), p. 30.

réellement efficace dans l'arène des OSP? C'est ce que l'on verra dans les prochaines lignes.

Plus précisément, le but de ce travail est de démontrer que, quoique l'UA ait une vocation à conduire des OSP sur le territoire africain, l'efficacité de l'organisation sera grandement limitée tant que les problèmes de financement, de génération de la force, de déficits capacitaires, de manque de volonté, et de légitimité ne seront pas surmontés. Pour y arriver, cet essai se divisera en trois parties. En premier lieu, il fera un court rappel des organisations de coopération régionales en soulignant les textes fondamentaux qui légitiment leur existence, en particulier le Chapitre VIII de la Charte de l'ONU. L'auteur identifiera également les avantages et désavantages de ce type d'organisations avant de diriger son regard sur celles qui opèrent en Afrique. Dans la seconde partie, ce travail fera un bref retour historique avant d'analyser le potentiel de l'UA à conduire des OSP. Une section clé de ce chapitre sera l'examen détaillé des rapports entre l'UA et l'ONU, relations souvent caractérisées de « ad hoc and unpredictable at best<sup>7</sup> ». La dernière partie de cet essai définira les entraves majeures au développement de l'UA en matière de sécurité. Plus particulièrement, l'auteur analysera les problèmes de financement, les défis de génération de la force, les déficits capacitaires, le manque de volonté de certains leaders africains et les problèmes de légitimité. Loin de vouloir discréditer l'UA en tant

---

<sup>7</sup>Chrysantus Ayangafac et J. Cilliers, « African Solutions to African Problems: Assessing the Capacity of African Peace and Security Architecture », *Rewiring Regional Security in a Fragmented World*, sous la direction de Chester A. Crocker, F.O. Hampson et P. Aall (Washington, D.C. : U.S. Institute of Peace Press, 2011), p. 132.

qu'acteur important dans le domaine de la paix et sécurité en Afrique, cet essai veut démontrer que son parcours est parsemé d'embûches qui devront être résolues.

## **LES ORGANISATIONS DE COOPÉRATION RÉGIONALES**

Le régionalisme est une tendance grandissante dans les politiques internationales ainsi que dans les affaires économiques. Bien que l'ONU demeure au centre des OSP, des organisations régionales telles que l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ou l'UE ont joué un rôle grandissant au cours des deux dernières décennies<sup>8</sup>. Avant de discuter précisément du cas de l'UA comme organisation de coopération régionale, cet essai jettera un bref regard sur les éléments fondamentaux encadrant ces organisations et soulignera certains avantages et désavantages reliés à leur utilisation. Ce chapitre conclura par un court rappel des principales organisations régionales en Afrique.

### **Les fondements de la Charte des Nations unies**

L'ONU ne fournit pas de définition des organisations de coopération régionales et, selon Boutros-Ghali en 1992 alors qu'il était Secrétaire de l'ONU, « les auteurs de la Charte ont délibérément renoncé à donner une définition précise des accords et

---

<sup>8</sup>N. Temple, *Making and Keeping the Peace: An analysis of African Union Efficacy*, Graduate School Theses and Dissertations (University of South Florida, 2009), p. 1, <http://scholarcommons.usf.edu/etd/46>.

organismes régionaux<sup>9</sup> ». Gabriel Amvane explique que « cette absence de définition a le mérite de rendre plus souple la pratique du maintien de la paix et de la sécurité internationales par des groupes d'États<sup>10</sup> ». Cela étant dit, la Charte fournit tout de même les éléments décrivant les attributs que ces organismes doivent posséder. Le chapitre VIII sur les « accords régionaux » inclut les articles 52, 53 et 54 qui régissent l'emploi des accords et organismes régionaux. L'article 52 précise que les opérations du maintien de la paix et de sécurité par des organismes régionaux sont permises pourvu que : (1) les actions soient « destinées à régler les affaires touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales »; (2) les actions soient de « caractère régional »; et (3) « ces accords ou organismes et leurs activités soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies »<sup>11</sup>. Comme l'UA remplit ces critères, « on peut dire qu'elle constitue une organisation régionale au terme du chapitre VIII de la Charte et la pratique le confirme très bien<sup>12</sup> ».

### **Les types de conflits**

Bien que certaines organisations régionales soient presque exclusivement impliquées dans le domaine économique (ex. : ALENA en Amérique du Nord), les

---

<sup>9</sup>Nations unies, « Agenda pour la paix : Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix », rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par réunion au sommet du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992, ONU A/47/277, S/24111 (17 juin 1992), p. 19, [http://www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/47/277](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/47/277).

<sup>10</sup>Gabriel Amvane, *Les rapports entre l'ONU et l'Union africaine en matière de paix et de sécurité* (Paris, France : Éditions Publibook, 2011), p. 11.

<sup>11</sup>Nations unies, « Charte des Nations unies, Chapitre VIII : Accords régionaux », consulté le 1 mai 2014, <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap8.shtml>.

<sup>12</sup>Amvane, *Les rapports entre l'ONU et l'Union africaine en matière de paix et de sécurité*, p. 11.

nombreux exemples soulevés dans la littérature démontrent qu'un nombre grandissant de ces organismes inclut explicitement des activités reliées aux défis de sécurité. Williams et Haacke proposent quatre types de conflits que les organisations régionales doivent faire face. Le premier type comprend les conflits à l'intérieur de la même région ou *intramurales* (conflit entre deux états ou plus de la même région). Le second type inclut les conflits intraétatiques (un État contre un ou des groupes d'opposition interne). Le troisième type est défini comme les conflits régionaux élargis (habituellement interétatiques et caractérisés par une combinaison de pays membres d'organismes régionaux et d'État ou organisations externes). Finalement, le dernier type de conflit est décrit comme les conflits armés non étatiques (entre groupes armés et organisés, mais où aucun gouvernement n'est impliqué)<sup>13</sup>.

De tous ces types de conflits, les mêmes auteurs expliquent habilement que les organisations régionales africaines contemporaines « have had considerable experience in dealing with intrastate conflicts [second type] that cross national boundaries<sup>14</sup> ». Ils fournissent plusieurs exemples pertinents à ce type de conflits incluant plusieurs guerres interconnectées en Afrique de l'Ouest (Libéria, Sierra Leone, Côte d'Ivoire), dans la région des Grands Lacs (Burundi, Rwanda, République démocratique du Congo (RDC), Ouganda), en Afrique de l'Est (Soudan, Tchad, République centrafricaine (RCA)), et dans la Corne de l'Afrique (Éthiopie, Somalie, Érythrée). Comme nous le verrons dans les chapitres suivants, le fait que le continent africain fait majoritairement face à ce type

---

<sup>13</sup>Williams et Haacke, *Regional Approaches to Conflict Management*, p. 51-52.

<sup>14</sup>*Ibid.*, p. 52.

de conflits aura une incidence sur le développement de l'UA. Maintenant que cet essai a traité de la typologie des conflits et de la tendance émergente en Afrique, il poursuivra en soulevant certains avantages et désavantages de ces mêmes organisations.

### **Les organisations régionales : avantages et inconvénients**

La particularité des organisations de coopération régionales lui confère des avantages ainsi que certains inconvénients. Cette section n'a pas pour but de déterminer si les organisations régionales sont plus pertinentes que les organisations internationales, mais veut simplement faire ressortir les principales caractéristiques qui soutiendront notre analyse détaillée de l'UA. En entrée de jeu, l'auteur de ce travail discutera de trois avantages théoriques. Premièrement, plusieurs auteurs, tels que Dorn, Boutellis et Williams, ainsi que Söderbaum et Tavares, indiquent que les organisations régionales, dues à leur proximité de la zone conflictuelle, devraient être capables d'intervenir plus rapidement dans les pays voisins<sup>15</sup>. Deux de ces ouvrages précisent que cette proximité, où habituellement les mêmes bases culturelles sont partagées, permet aux pays impliqués d'avoir une connaissance situationnelle plus juste en comparaison avec le reste de communauté internationale<sup>16</sup>. Deuxièmement, il est possible que les relations personnelles développées au fil des ans entre les leaders d'une même région provoquent

---

<sup>15</sup>Walter Dorn, « Regional Peacekeeping is Not the Way », *Peacekeeping & International Relations*, Vol. 27, no 2 (juillet-octobre 1998), p. 1; Arthur Boutellis et P.D. Williams, *Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward More Effective Partnerships in Peace Operations* (New York, NY: International Peace Institute, avril 2013), p. 12; et Söderbaum et Tavares, *Regional Organizations in African Security*, p. 7.

<sup>16</sup>Söderbaum et Tavares, *Regional Organizations in African Security*, p. 7; et Dorn, *Regional Peacekeeping is not the way*, p. 1.

un dialogue fructueux basé sur la confiance personnelle<sup>17</sup>. Troisièmement, comme les membres d'une organisation régionale sont habituellement ceux qui subiront directement les impacts d'un conflit, ceci leur confère une légitimité de protection d'un intérêt vital en préservant la stabilité régionale<sup>18</sup>.

Il est évident que l'utilisation des organisations régionales n'est pas que positive; regardons de plus près quatre désavantages. Premièrement, Söderbaum et Tavares soulignent que les raisons et intentions réelles expliquant le soutien d'un pays à une opération de paix sont parfois difficiles à identifier<sup>19</sup>. Ils maintiennent que cette problématique est présente dans les conflits africains où nous pouvons trouver des liens personnels, d'amitié ou familiaux entre leaders, qui pourrait expliquer certaines interventions. Soutenus par Dorn dans *Regional Peacekeeping Is Not the Way*<sup>20</sup>, ces mêmes auteurs concluent en disant que les opérations de paix sont des activités lucratives et que certains acteurs pourraient s'impliquer pour des raisons économiques.

Deuxièmement, Dorn mentionne que certaines organisations régionales tendent à être dominées par une puissance régionale qui pourrait imposer son vouloir. Il donne l'exemple du Nigéria qui a créé le *West African States Monitoring Group* pour ensuite s'engager dans une OSP douteuse au Libéria, ne rendant aucunement justice au terme OSP<sup>21</sup>. Troisièmement, la majorité de la littérature consultée soulève les déficits capacitaires de la majorité des organisations régionales limitant ainsi leur efficacité. Nous

---

<sup>17</sup>Söderbaum et Tavares, *Regional Organizations in African Security*, p. 7.

<sup>18</sup>*Ibid.*

<sup>19</sup>*Ibid.*

<sup>20</sup>Dorn, *Regional Peacekeeping is not the way*, p. 1.

<sup>21</sup>*Ibid.*, p. 2.

verrons dans la dernière partie de ce travail que ce désavantage se révèle tout particulièrement important pour l'UA. Finalement, le dernier désavantage qui sera discuté est celui de la légitimité. Pour expliquer ce problème, Dorn indique que « the UN possesses the moral authority of a world body that regional organizations lack<sup>22</sup> ». Cette légitimité internationale s'avère importante pour déterminer si une intervention d'une organisation régionale est acceptable ou non. Avant de basculer dans l'examen de l'UA, regardons brièvement les organisations régionales principales provenant d'Afrique et ayant un lien étroit avec le domaine de la sécurité.

### **Les principales organisations régionales de sécurité en Afrique**

Paul Williams mentionne que « l'identification des entités capables de faire face aux acteurs armés non étatiques lorsque les forces de sécurité du gouvernement hôte s'avèrent inaptes à cet égard » demeure un défi important<sup>23</sup>. En plus de l'UA qui a des intérêts à l'échelle globale du continent africain, trois Communautés économiques régionales (CER) majeures sont des acteurs importants: (1) la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CÉDEAO); (2) la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC); et (3) la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CÉMAC). Il est important de noter que ces organisations subrégionales ne se rapportent pas à l'UA et qu'elles ont leur propre processus décisionnel. Chido précise que bien que ces CER (tout particulièrement la CÉDEAO et la SADC) aient un mandat

---

<sup>22</sup>*Ibid.*

<sup>23</sup>Paul D. Williams, « Les opérations de paix en Afrique : Enseignements tirés depuis 2000 », *Bulletin de la sécurité africaine*, no 25 (Washington, DC : Centre d'études stratégiques de l'Afrique, juillet 2013), p. 1.

économique, la priorité de ces CER est de développer une structure de sécurité pertinente et efficace<sup>24</sup>. Williams ajoute que certaines CER ont conduit plusieurs opérations de la paix dans les années 1990 et au début du 21<sup>e</sup> siècle pour contrebalancer les déficits capacitaires de l'OUA et par la suite de l'UA<sup>25</sup>. Finalement, en ce qui concerne l'UA, elle peut être caractérisée comme une organisation « conventionnelle » due à la présence de départements typiques des grandes organisations régionales, telles que Paix et sécurité, Affaires politiques, Infrastructures et énergie, Affaires sociales, Commerce et industrie, Économie rurale et agriculture<sup>26</sup>.

Maintenant que nous avons fait un rappel des éléments fondamentaux encadrant les organisations régionales, que nous avons soulevé les principaux avantages et désavantages et que nous avons brièvement introduit certaines des organisations œuvrant sur le continent africain, la deuxième partie de cet essai se concentrera sur la création de l'UA ainsi que ses rapports avec l'ONU.

## **CRÉATION DE L'UNION AFRICAINE ET SES RAPPORTS AVEC L'ONU**

Dans un premier temps, ce chapitre fera un bref rappel historique ayant mené à la création de l'UA. Le but est simplement de cibler les différences majeures entre cette

---

<sup>24</sup>Diane E. Chido, *From Chaos to Cohesion: A Regional Approach to Security, Stability, and Development in Sub-Saharan Africa* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, 2013), p. 5.

<sup>25</sup>Paul D. Williams, « Peacekeeping in Africa after the Cold War: Trends and Challenges », *Routledge Handbook of African Security*, sous la direction de James J. Hentz (London, UK: Routledge, 2013), p. 68.

<sup>26</sup>Union Africaine, « Une Afrique unie et forte », consulté le 4 mai 2014, <http://www.au.int/fr/>.

organisation et celle qui l'a précédé, l'OUA. En ce sens, nous verrons l'importance de la décolonisation tardive de plusieurs pays d'Afrique et les incidences sur la constitution de l'Union africaine. En deuxième lieu, cet essai traitera du potentiel de l'UA dans la conduite des OSP. Cette section identifiera les éléments reliés à la vocation de l'UA à conduire des OSP, comme stipulé dans la thèse de ce travail. Enfin, cette partie se conclura par une analyse détaillée des rapports entre l'UA et l'ONU.

### **De l'Organisation de l'unité africaine à l'Union africaine**

L'OUA a vu jour en 1963 dans le but de promouvoir l'unité et la solidarité, mais la décolonisation tardive à travers l'Afrique et les guerres frontalières ont forcé l'OUA à adopter des principes spécifiques lui permettant de mieux faire face à ces situations<sup>27</sup>. Parmi ces principes, Babarinde identifie les trois plus importants comme étant le respect des frontières telles qu'elles existaient au moment de l'indépendance, la « non-interférence » dans les affaires internes d'un pays, et la résolution pacifique des conflits à travers la négociation<sup>28</sup>. Wane souligne que les actions de l'OUA « ne permettaient pas une action préventive, car n'étant mises en œuvre qu'après l'éclatement d'un conflit<sup>29</sup> ». Au sujet de la politique de non-interférence, Murithi souligne qu'elle était appliquée à l'extrême, allant jusqu'à ignorer les violences massives de certains États envers leur propre population<sup>30</sup>. En juillet 2002, l'UA a remplacé l'OUA parce que cette dernière

---

<sup>27</sup>Babarinde, *The African Union and the Quest for Security Governance in Africa*, p. 274.

<sup>28</sup>*Ibid.*

<sup>29</sup>El-Ghassim Wane, « L'Union africaine à l'épreuve des opérations de soutien de la paix », *Guide du maintien de la paix 2011, L'Afrique et les opérations de paix*, sous la direction de David Morin et Lori-Anne Théroux-Bénoni (Outremont, QC : Athéna, 2011), p. 55.

était devenue périmée et semblait incapable d'affronter les problèmes du XXI<sup>e</sup> siècle en Afrique<sup>31</sup>.

Lorsque l'UA fût créée en 2002, un des désirs des leaders africains expliquant la création de l'UA est souvent capturé par l'expression « African solutions to Africa's problems ». Selon le site web de l'UA, « [elle est une organisation à vocation continentale œuvrant] fondamentalement à la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent en tant que préalables à la mise en œuvre de son programme dans le domaine du développement et de l'intégration<sup>32</sup> ». Parmi les différences majeures entre l'OUA et l'UA est le fait que cette dernière a adopté une approche beaucoup plus interventionniste, approche confirmée dans les cadres légaux et institutionnels de l'organisation<sup>33</sup>. En fait, un article de la constitution de l'UA suggère que la souveraineté d'un pays réside en sa volonté et capacité à assurer la sécurité à sa population dans le cadre de la responsabilité de protéger<sup>34</sup>. Basé sur ce principe, « it may now intervene in member states in respect to grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity<sup>35</sup> ». On décrit souvent cette nouvelle vision comme étant un substitut du principe de « non-interférence » par la « non-indifférence »<sup>36</sup>. Cette autorisation d'intervenir dans les

<sup>30</sup>Tim Murithi, « The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia », *African Security Review*, 17:1 (2008), p. 72, <http://dx.doi.org/10.1080/10246029.2008.9627460>.

<sup>31</sup>Babarinde, *The African Union and the Quest for Security Governance in Africa*, p. 274.

<sup>32</sup>Union africaine, « L'Union africaine en bref », consulté le 4 mai 2014, [http://www.africa-union.org/About\\_AU/fmuaenbref.htm](http://www.africa-union.org/About_AU/fmuaenbref.htm).

<sup>33</sup>Murithi, *The African Union's evolving role in peace operations*, p. 73.

<sup>34</sup>Ayangafac et Cilliers, *African Solutions to African Problems*, p. 126.

<sup>35</sup>Söderbaum et Tavares, *Regional Organizations in African Security*, p. 16.

<sup>36</sup>Babarinde, *The African Union and the Quest for Security Governance in Africa*, p. 276.

affaires internes d'un membre sans son consentement doit parvenir du Conseil de Paix et Sécurité (CPS)<sup>37</sup>.

En fait, en ce qui concerne le domaine de la sécurité et la paix, l'organe le plus important de l'UA est le CPS, Conseil créé sur le modèle de Conseil de sécurité de l'ONU<sup>38</sup>. Le CPS est responsable de maintenir la paix et la sécurité au niveau continental<sup>39</sup> et doit autoriser les missions qui seront conduites sous l'auspice de l'UA. Les 15 membres du CPS sont élus pour une période de 2-3 ans, et ce, sur une base régionale<sup>40</sup>. L'organisation ne compte pas de pays membres permanents et le système de veto n'est pas utilisé. Qualifié de « progrès [...] évident dans le domaine de la défense commune et de la sécurité<sup>41</sup> », ce nouvel organe est au centre de la structure de l'UA.

---

<sup>37</sup>Thomas Kwasi Tiekou, « The African Union », *Responding to Conflict in Africa: the United Nations and Regional Organizations, 2<sup>nd</sup> edition*, sous la direction de Jane Boulden (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013), p. 46.

<sup>38</sup>Amvane, *Les rapports entre l'ONU et l'Union africaine en matière de paix et de sécurité*, p. 10.

<sup>39</sup>Union africaine, « Peace and Security Council (PSC) », consulté le 3 mai 2014, <http://www.peaceau.org/en/page/39-secrariat-cps>

<sup>40</sup>En date du 1 avril 2013, les membres élus pour un mandat de trois ans sont: **Guinée équatoriale, Ouganda, Algérie, Mozambique, Nigéria**. En date du 1 avril 2014, les membres élus pour un mandat de deux ans sont: **Burundi, Tchad, Éthiopie, Tanzanie, Libye, Namibie, Afrique du Sud, Gambie, Guinée et Niger** (sources : Union africaine, « Décision sur l'élection de dix membres du conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, doc. ex.cl/822 (XXIV) », rapport de la 24<sup>e</sup> session ordinaire de l'Union africaine du 21-28 janvier 2014 (Conseil exécutif de l'Union africaine : EX.CL/Dec. 783-812 (XXIV)), <http://au.int/fr/sites/default/files/De%CC%81cisions%20et%20Recommandation%20-FR.pdf> ; et Union africaine, « Décision sur l'élection de cinq membres du conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, doc. ex.cl/778 (XXII) », rapport de la 20<sup>e</sup> session ordinaire de l'Union africaine du 27-28 janvier 2013 (Conseil exécutif de l'Union africaine : Assembly/AU/Dec. 450-473 (XX)), [http://www.au.int/en/sites/default/files/Assembly%20AU%20Dec%20450-473%20\(XX\)%20\\_F.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/Assembly%20AU%20Dec%20450-473%20(XX)%20_F.pdf).

<sup>41</sup>Charles Zorgbibe, *Paix et guerres en Afrique, volume 2* (Paris: Bourin, 2010), p. 353.

## Le potentiel de l'Union africaine

Cette section jettera un regard rapide sur le potentiel de l'UA à conduire des OSP en soulignant tout d'abord l'apport de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) pour ensuite utiliser l'exemple de quelques missions de l'UA que l'on pourrait qualifier de succès.

La création de l'AAPS en 2002 est probablement le développement le plus important dans le domaine de la sécurité en Afrique<sup>42</sup>. Cette architecture repose sur cinq piliers, soit le CPS (discuté dans la section précédente), le Système continental d'alerte rapide (détection des conflits dans un but de prévention), le Groupe des sages (groupes de discussions appuyant le CPS), le Fonds pour la paix (financement des missions), et la Force africaine en attente (FAA)<sup>43</sup>. Bien qu'Engel et Porto mentionnent clairement que l'UA fait face à de nombreux défis pour atteindre la phase opérationnelle de l'AAPS, cette structure permet à l'UA d'avoir un processus décisionnel cohérent ayant pour effet, du moins en théorie, d'améliorer l'efficacité de l'organisation<sup>44</sup>.

La mise en place de la FAA est sans contredit un élément qui améliorera le potentiel de l'UA dans la conduite d'OSP en lui permettant de projeter une force militaire aux endroits et aux moments choisis. La FAA comprendra cinq brigades régionales dont

---

<sup>42</sup>Söderbaum et Tavares, *Regional Organizations in African Security*, p. 3.

<sup>43</sup>David Morin, « L'Afrique : théâtre et acteur des opérations de paix », *Guide du maintien de la paix 2011, L'Afrique et les opérations de paix*, sous la direction de David Morin et Lori-Anne Théroux-Bénoni (Outremont, QC : Athéna, 2011), p. 17.

<sup>44</sup>Ulf Engel et J.G. Porto, « The African Union and African Security », *Routledge Handbook of African Security*, sous la direction de James J. Hentz (London, UK: Routledge, 2013), p. 196.

le but sera « d'assurer que des policiers, des civils et des formations militaires [...] soient rapidement disponibles pour le déploiement lors d'opérations mandatées par l'UA<sup>45</sup> ». Selon le site web de l'organisation, la FAA devrait être complètement opérationnelle en 2015<sup>46</sup>. Bien qu'il soit vrai que la FAA devrait fournir des capacités supplémentaires intéressantes, Chido rappelle que les nombreux retards font que cette force est toujours en mode planification depuis l'annonce de sa création en 2005<sup>47</sup>.

Bien que l'ONU demeure à ce jour l'organisation la plus importante pour la conduite d'opérations de la paix en Afrique, l'UA joue un rôle d'une ampleur croissante<sup>48</sup>. Bien que nous verrons plus tard que l'UA peut devenir un bon complément à l'ONU, elle a démontré qu'elle peut également conduire des opérations avec succès de façon semi-autonome. La mission de l'UA au Burundi (AMIB) est souvent donnée en exemple de succès d'une OSP. En terme général, l'AMIB avait la tâche d'établir les conditions pour permettre le déploiement d'une force de l'ONU dans le pays. Par la fin de sa mission en 2004, l'AMIB avait réussi à rétablir la paix dans la majorité du pays et Murithi soulignait qu'en l'absence de l'AMIB, le Burundi aurait fort probablement sombré dans une escalade de violence<sup>49</sup>. Bien que certaines missions comme celles en Côte d'Ivoire (2011), en Libye (2011) et au Mali (2012) aient été qualifiées d'échec<sup>50</sup>, l'UA a démontré en général un potentiel de conduire efficacement des OSP, surtout

---

<sup>45</sup>Union africaine, *Conceptualisation du maintien de la paix en Afrique*, p. 13.

<sup>46</sup>Union africaine, « The African Standby Force (ASF) », publié le 9 février 2014, <http://www.peaceau.org/en/page/77-asf>.

<sup>47</sup>Chido, *From Chaos to Cohesion*, p. 13.

<sup>48</sup>Williams, *Les opérations de paix en Afrique : Enseignements tirés depuis 2000*, p. 3.

<sup>49</sup>Murithi, *The African Union's evolving role in peace operations*, p. 75.

<sup>50</sup>Lotze, *Building the Legitimacy of the African Union*, p. 112.

lorsque travaillant en coordination et coopération avec l'ONU<sup>51</sup>. La prochaine section touchera cette relation importante entre l'ONU et l'UA.

## **Les rapports avec l'ONU**

D'après Tiekou, en terme pratique, l'UA partage avec l'ONU la responsabilité primaire de maintenir la paix et la sécurité en Afrique<sup>52</sup>. Il est tout de même important de noter que l'ONU comptait en 2010 87% des effectifs déployés dans des OSP en Afrique contre 10% en provenance de l'UA<sup>53</sup>. Après avoir brièvement discuté de quelques aspects positifs des rapports de l'UA avec l'ONU, cette section se concentrera sur les difficultés principales qui continuent d'affecter ces rapports.

Sur une note positive, il est intéressant de noter que l'UA semble maintenant rechercher de plus en plus le consentement de l'ONU pour ces interventions, et ce, dans le cadre de la Charte de l'ONU et la communauté internationale. Ceci a bien sûr comme conséquence d'augmenter la crédibilité de l'UA envers l'ONU. De plus, la grande majorité de la littérature consultée souligne l'importance du rôle transitoire de plusieurs missions de l'UA. Ayangafac et Cilliers disent à ce sujet que « it has now become accepted that the African Union can and should deploy in advance of the United Nations in the African context<sup>54</sup> ». Ceci peut donc devenir une excellente opportunité pour mieux coordonner les efforts entre les deux organisations. Pour conclure les aspects positifs de la

---

<sup>51</sup>Williams, *Peacekeeping in Africa after the Cold War*, p. 70.

<sup>52</sup>Tiekou, *The African Union*, p. 46.

<sup>53</sup>Morin, *Guide du maintien de la paix 2011*, p. 24.

<sup>54</sup>Ayangafac et Cilliers, *African Solutions to African Problems*, p. 130-131.

relation UA-ONU, il est intéressant de noter que l'UA peut devenir une solution de rechange intéressante pour l'ONU. Comme cette dernière tente de diminuer ces frais de fonctionnement durant cette période d'austérité, Boutellis explique que la capacité de l'UA à conduire des OSP à meilleur marché que l'ONU rend cette option très attrayante<sup>55</sup>.

Une des embûches importantes est la présence d'un partenariat inégal causé par le niveau de dépendance de l'UA envers le soutien logistique et financier de l'ONU, tel que démontré lors de certaines missions ambitieuses entreprises par l'UA (ex. : AMISOM en Somalie)<sup>56</sup>. Un second problème soulevé par Boutellis est celui de la concurrence pour l'obtention de troupes entre l'ONU et l'UA. En ce sens, il dévoile que les pays contributeurs tendent encore à favoriser les opérations de l'ONU due au soutien logistique plus efficace ainsi qu'au montant remboursé par l'ONU pour chaque militaire ou équipement généré<sup>57</sup>. Le dernier des défis des rapports entre l'ONU et l'UA est relié à la divergence de vision sur certains aspects des OSP. Par exemple, vers les débuts de l'AMISOM, l'UA a fait appel à l'ONU à de multiples reprises pour transférer la mission à des « Casques bleus ». Malgré ces appels répétés, l'ONU refusa de déployer ces forces à Mogadiscio expliquant que la situation sur le terrain n'était pas favorable à ce déploiement<sup>58</sup>. Williams expliqua cette divergence de vision en disant « qu'au lieu

---

<sup>55</sup> Arthur Boutellis et P.D. Williams, *Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward More Effective Partnerships in Peace Operations* (New York, NY: International Peace Institute, avril 2013), p. 13.

<sup>56</sup>*Ibid.*, p. 1 et 15.

<sup>57</sup>*Ibid.*, p. 14.

<sup>58</sup>*Ibid.*, p. 15.

d'attendre la réalisation de la paix pour la maintenir, [l'UA] perçoit le maintien de la paix comme une occasion de rétablir la paix, avant de pouvoir la maintenir<sup>59</sup> ».

En conclusion, il est intéressant de constater que malgré des progrès importants dans la relation UA-ONU, des problèmes majeurs continuent de rendre difficile la pleine collaboration des deux organisations. La prochaine partie de cet essai s'attardera aux autres embûches majeures qui entravent le développement de l'UA.

## **L'UNION AFRICAINE ET LES OSP : CONTRAINTES MAJEURES**

Les contraintes majeures analysées dans cette dernière partie sont les problèmes de financement, les défis de génération de la force, les déficits capacitaires, le manque de volonté de certains leaders africains et les problèmes de légitimité. À la lumière de ces problèmes, nous serons à même de constater que quoique l'UA ait une vocation à conduire des OSP sur le territoire africain, l'efficacité de l'organisation sera grandement limitée tant que ces problèmes ne seront pas résolus.

### **Les problèmes de financement**

Le défi le plus criant de l'UA est sans contredit celui du financement. Lors de l'établissement de l'UA en 2002, la décision avait été prise que cinq États (Algérie, Égypte, Libye, Afrique du Sud et Nigéria) contribueraient pour 75% du budget de l'UA et

---

<sup>59</sup>Williams, *Les opérations de paix en Afrique : Enseignements tirés depuis 2000*, p. 6.

que les 49 autres états contribueraient au 25% restant<sup>60</sup>. En fait, un nombre important de pays membres (environ 25%) ne rempliraient pas leurs obligations financières ayant pour effet d'augmenter la dépendance de l'UA envers les organisations externes<sup>61</sup>. Tiekou précise qu'en moyenne, seulement 50% des contributions financières obligatoires sont versées à l'UA<sup>62</sup>. Les contributions de certains membres sont tellement faibles qu'elles sont insuffisantes pour couvrir le salaire annuel d'un officiel de rang moyen de l'UA<sup>63</sup>.

Comme nous le discuterons un peu plus loin, ces manquements financiers déboucheront souvent en déficits capacitaires impactant négativement les missions de l'UA. En plus de ces nombreux déficits, dans certains cas, la situation financière avait même des effets jusque sur la paye des militaires. Par exemple, en 2005, plusieurs membres de la Mission de l'UA au Soudan (AMIS) ne recevaient plus leurs salaires, démontrant ainsi un échec de l'UA<sup>64</sup>. Comme il fût le cas pour plusieurs missions, des organisations ou États externes ont dû payer la note. Pour l'AMIS, l'UE et les États-Unis ont finalement contribué à un montant combiné de 418 millions de dollars (USD) en 2005-06 pour permettre la transition de la mission vers l'ONU<sup>65</sup>. En ce qui concerne ce soutien externe, Lotze mentionne que dans les dernières années, le budget d'exploitation de l'UA a été financé par plus de partenaires externes (60% du budget) que de pays membres (40% du budget)<sup>66</sup>. Comme Williams le mentionnait, cette incapacité de l'UA

---

<sup>60</sup>Lotze, *Building the Legitimacy of the African Union*, p. 120.

<sup>61</sup>Söderbaum et Tavares, *Regional Organizations in African Security*, p. 24.

<sup>62</sup>Tiekou, *The African Union*, p. 46.

<sup>63</sup>Lotze, *Building the Legitimacy of the African Union*, p. 120.

<sup>64</sup>Söderbaum et Tavares, *Regional Organizations in African Security*, p. 36.

<sup>65</sup>Babarinde, *The African Union and the Quest for Security Governance in Africa*, p. 292.

<sup>66</sup>Lotze, *Building the Legitimacy of the African Union*, p. 121.

à payer pour ses propres opérations complique ses relations avec les donateurs externes qui pourraient vouloir contrôler le programme de l'UA<sup>67</sup>. Ayangafac et Cilliers mentionnent ironiquement, mais avec justesse, que « the external funding has put the rethoric of *African solutions to African problems* to a test<sup>68</sup> ».

Bien que l'UA se soit dotée de mécanismes de financement à travers l'UE, tel le Fonds pour la paix, il est évident que les problèmes de financement demeurent un obstacle important étant donné les coûts élevés associés aux opérations de la paix. Nous allons maintenant examiner les défis liés à la génération des forces de l'UA participant aux OSP en Afrique.

### **Les défis de génération de la force**

La constitution des forces a toujours été une composante cruciale des OSP. Il en est bien sûr le cas pour l'UA dont les missions ont souvent été de stabiliser une région en tant que « premier répondant ». Maintenant, lorsqu'il vient le temps de soutenir une opération à long terme, c'est là que les problèmes de génération de la force de l'UA sortent de l'ombre. Bien que la mise en place de la FAA semble être très prometteuse pour constituer des forces, la FAA sera utilisée en exemple pour démontrer comment cette force pourrait être rapidement épuisée.

---

<sup>67</sup>Williams, *Peacekeeping in Africa after the Cold War*, p. 77.

<sup>68</sup>Ayangafac et Cilliers, *African Solutions to African Problems*, p. 139.

Selon le plan de l'UA, la FAA devrait compter environ 25 000 militaires, 980 observateurs militaires et quelques centaines de policiers, tous répartis dans cinq brigades régionales. Seulement en 2009, les effectifs de l'ONU déployés en Afrique dans le cadre de sept missions différentes s'élevaient à 55 980 troupes, 6 995 policiers et 2 153 observateurs militaires<sup>69</sup>. À la lumière de ces chiffres, il est facile de constater que la reclassification des troupes de la FAA en « Casques bleus » pourrait rapidement épuiser les capacités de la FAA à régénérer des forces. En effet, Ayangafac et Cilliers rappellent que certains pays contributeurs africains pourraient privilégier le passage de leurs troupes sous l'égide de l'ONU, où les dépenses des nations contributrices sont généralement remboursées à meilleur tarif<sup>70</sup>.

Dans d'autres cas, l'UA n'est tout simplement pas en mesure de générer les forces nécessaires pour accomplir la mission qu'elle s'est donnée. Dans *Regional Organizations in African Security*, on présente deux exemples illustrant cette situation. Le cas de la mission au Burundi (AMIB) en 2003 est particulièrement patent. En décembre 2003, le nombre total de troupes de l'UA s'élevait à 2 645 (provenant d'Éthiopie, du Mozambique et d'Afrique du Sud). Ces forces faisaient face à un défi de taille, car elles devaient désarmer environ 70 000 combattants rebelles réticents à soutenir le programme. La mission de l'UA au Soudan (AMIS) a vécu une situation semblable. En 2006, elle avait réussi à rassembler un maximum de 8 000 troupes sur le terrain. Faisant face à un immense territoire, à environ 45 000 troupes du gouvernement souvent hostile à la

---

<sup>69</sup>Ayangafac et Cilliers, *African Solutions to African Problems*, p. 136.

<sup>70</sup>*Ibid.*, p. 137.

mission, et à environ 20 000 forces rebelles, les troupes de l'AMIS n'ont jamais été en mesure de remplir leurs objectifs. Il aura fallu une intervention plus musclée de l'ONU qui a presque triplé le nombre de troupes et ainsi offrir un complément à l'UA pour tenter d'obtenir des résultats tangibles<sup>71</sup>. Il est intéressant de noter que cette mission déboucha éventuellement sur la mission hybride UA-ONU au Darfour (UNAMID). Ce concept de mission hybride est de plus en plus populaire et pourrait faire l'objet d'une analyse en un autre moment.

Enfin, il est important de noter que seul un petit nombre de pays contribue de façon significative aux missions de l'UA. Parmi les 53 pays contributeurs, seuls l'Afrique du Sud, le Rwanda, le Nigéria, le Sénégal, l'Ouganda et la Somalie génèrent des troupes de façon significative<sup>72</sup>. Nous venons de discuter de la génération des forces dans le contexte de l'UA. Il est important de rappeler qu'il ne s'agit pas seulement de générer des effectifs, mais que les organisations doivent se doter de capacités pertinentes. À ce sujet, jetons maintenant un regard aux divers déficits capacitaires.

### **Les déficits capacitaires**

Dans cette section, trois déficits capacitaires seront soulevés : (1) les problèmes de soutien logistique et d'équipements; (2) les défis d'entraînement; et (3) le manque de personnel dans la structure de l'UA. En premier lieu, malgré la reconnaissance dans les

---

<sup>71</sup>Söderbaum et Tavares, *Regional Organizations in African Security*, p. 32-33 et 36.

<sup>72</sup>*Ibid.*, p. 43-44.

documents officiels de l'UA de l'importance d'un soutien logistique approprié<sup>73</sup>, celui-ci demeure un problème majeur. Söderbaum et Tavares indiquent que la viabilité même de l'AAPS est en jeu entre autres à cause de ces problèmes de logistique<sup>74</sup>. Les mêmes auteurs citent plusieurs exemples dont celui de l'AMIS qui n'avait pas les ressources nécessaires reliées à la logistique, au transport et aux communications, et celui de l'AMIB dont le déploiement avait été retardé dû à des contraintes logistiques<sup>75</sup>. En d'autres moments, certaines missions de l'UA étaient presque entièrement dépendantes du soutien logistique de l'ONU, tel l'AMISOM à partir de 2009<sup>76</sup> et avait même demandé à l'OTAN de fournir du transport aérien stratégique pour cette même mission<sup>77</sup>.

En second lieu, l'entraînement inadéquat des forces de l'UA consiste aussi en une problématique importante. Par exemple, il semble que l'entraînement de la FAA devra mieux s'adapter à l'environnement opérationnel contemporain, en apportant une attention particulière à la dimension humaine (protection des enfants, problématiques reliées aux genres humains, droit humain, affaires civiles et économiques, etc.)<sup>78</sup>. Williams va plus loin lorsqu'il dit que la crédibilité des forces de l'UA est en jeu dû à des événements d'exécutions sommaires de prisonniers, de vols et de violence sexuelle<sup>79</sup>. Il souligne qu'un meilleur entraînement pourrait aider à augmenter le professionnalisme et la discipline dans les rangs de ses forces. Bien que ceci ne soit qu'un court rappel des

---

<sup>73</sup>Union africaine, *Conceptualisation du maintien de la paix en Afrique*, p. 11.

<sup>74</sup>Söderbaum et Tavares, *Regional Organizations in African Security*, p. 24.

<sup>75</sup>*Ibid.*, p. 32 et 36.

<sup>76</sup>Lotze, *Building the Legitimacy of the African Union*, p. 123.

<sup>77</sup>Murithi, *The African Union's evolving role in peace operations*, p. 81.

<sup>78</sup>Ayangafac et Cilliers, *African Solutions to African Problems*, p. 138.

<sup>79</sup>Williams, *Peacekeeping in Africa after the Cold War*, p. 69.

problèmes reliés à l'entraînement, plusieurs auteurs font mention de cette problématique dans leurs écrits.

Finalement, le dernier déficit capacitaire qui sera traité est celui d'un nombre de personnel inadéquat soutenant les activités de l'UA. En entrée de jeu, Williams fait le dur constat que l'UA ne possède même pas les « [...] management structures and qualified staff to sustain even relatively small-scale peace operations on its own<sup>80</sup> ». Dans le même sens, Morin signale que la gestion efficace d'une OSP requiert une capacité stratégique adéquate en matière de planification et conduite des opérations<sup>81</sup>. Parmi les nombreux auteurs ayant fourni des exemples reliés au manque de personnel (Lotze, Boulden, Söderbaum et Tavares, ainsi qu'Ayangafac et Cilliers), Lotze est certainement celui qui a utilisé l'exemple le plus frappant. Citant le développement de la FAA, il précisait que 30 membres du personnel étaient attitrés à cette tâche, et que simultanément, ces mêmes personnes devaient gérer la mission au Darfour (UNAMID), celle en Somalie (AMISOM), l'Initiative de coopération régionale contre le *Lord's Resistance Army* dans le centre de l'Afrique, en plus de planifier des opérations potentielles au Mali et au RDC<sup>82</sup>. Cet exemple ne fait que démontrer un autre défi que l'UA devra résoudre.

---

<sup>80</sup>Williams, *Peacekeeping in Africa after the Cold War*, p. 70.

<sup>81</sup>Wane, *L'Union africaine à l'épreuve des opérations de soutien de la paix*, p. 71.

<sup>82</sup>Lotze, *Building the Legitimacy of the African Union*, p. 123-124.

## **Le manque de volonté de certains leaders africains**

Une autre problématique importante est le manque de volonté de certains leaders africains à entièrement soutenir les efforts de sécurité de l'UA. À ce sujet, Babarinde disait que « it seems African leaders are up to the same trick again; talking a great game, but have yet to show up for a match<sup>83</sup> ». Bien que tranchant, le commentaire de Babarinde résume le propos de plusieurs ouvrages consultés. Une des preuves les plus tangibles de ce manque de volonté et d'engagement de certains chefs est à travers le manque de financement, sujet que nous avons discuté précédemment. Walter Lotze ajoute à ce propos que plusieurs États de l'Afrique de l'Ouest, qui contribuent généreusement au financement du CÉDÉAO, et des pays du sud de l'Afrique, qui eux financent largement la SADC, ne démontrent aucunement la même volonté à financer les activités de l'UA<sup>84</sup>.

Bien que les motifs financiers soient souvent invoqués pour excuser le manque de volonté, d'autres éléments illustrent cette réalité. Joao Gomes Cravinho, ministre des Affaires étrangères du Portugal en 2011, souligne que la méfiance, et souvent le niveau d'hostilité, entre certains leaders de pays africains rend pratiquement impossible une négociation sur les façons de procéder et entrave la coopération entre ces pays<sup>85</sup>. Il donne en exemples les interventions en RDC, Soudan et Somalie pour soutenir son argument. Chose certaine, cette méfiance a le potentiel d'impacter négativement la volonté d'un pays à soutenir activement une opération de l'UA.

---

<sup>83</sup>Babarinde, *The African Union and the Quest for Security Governance in Africa*, p. 297.

<sup>84</sup>Lotze, *Building the Legitimacy of the African Union*, p. 123.

<sup>85</sup>Söderbaum et Tavares, *Regional Organizations in African Security*, p. 131.

L'exemple du développement de la FAA a démontré que, quoique pratiquement tous les États membres supportent cette initiative, bien des pays sont maintenant réticents à fournir les troupes nécessaires. Cette situation a eu pour effet de créer d'importants délais comme discuté dans le chapitre précédent. Bien que les exemples à tenure négative soient plus nombreux, tout n'est pas nécessairement négatif. Prenons l'exemple de l'intervention au Burundi (AMIB) en 2004 qui, seulement deux ans après la création de l'UA, démontra la volonté politique de cette nouvelle organisation d'intervenir dans des conflits. Plusieurs pays ont ainsi contribué à fournir des forces militaires musclées, démontrant ainsi un niveau de volonté collective impressionnante qui est souvent cité en exemple<sup>86</sup>. Malgré cela, cette volonté est bien volatile et varie grandement, souvent au gré des intérêts nationaux.

### **Les problèmes de légitimité**

Le dernier défi qui sera discuté est celui de la légitimité. Douze ans après sa création, l'UA jouit d'une crédibilité acceptable, mais celle-ci est loin d'être optimale pour répondre aux ambitions de l'organisation. Une des problématiques souvent entendues est la peur que les cinq plus grands États contributeurs utilisent leurs contributions pour tenter de contrôler le programme de paix et sécurité de l'UA. De façon similaire, le financement de contributeurs externes peut également poser un problème de légitimité.

---

<sup>86</sup>Lotze, *Building the Legitimacy of the African Union*, p. 126.

Dans un autre ordre d'idée, il semble que certains pays vont tenter de profiter de leur tenure au CPS pour avancer leurs propres intérêts. Par exemple, l'Éthiopie aurait utilisé sa position privilégiée au sein du CPS pour s'assurer que l'UA déploie l'AMISOM à Mogadiscio lorsque les troupes éthiopiennes se sont retirées du pays en 2007, assurant ainsi que les intérêts de l'Éthiopie dans la région soient avancés<sup>87</sup>. Bien que l'UA ne soit pas la seule organisation où ces jeux d'influence se déroulent, il est évident qu'une telle situation entache la légitimité de l'organisation. Lors du conflit en Libye en 2011, la confiance envers le CPS a été minée de nouveau lorsque certains États membres (Botswana, Éthiopie, Kenya, Nigéria, Tanzanie) ont reconnu le *National Transitional Council* libyen, contrairement à la position officielle de l'UA. Cette division au sein même du Conseil empêcha l'UA d'actionner des décisions prises par le Conseil, affectant encore sa crédibilité et légitimité<sup>88</sup>. Bien que ces exemples ne semblent pas être monnaie courante, ils ont un impact nuisible sur le développement de l'UA en tant qu'organisation crédible dans la conduite des opérations de paix et de sécurité.

Ce chapitre sur les contraintes majeures de l'UA dans la conduite des OSP a révélé les nombreuses lacunes que l'Union africaine devra surmonter pour faire avancer son ambitieux programme de paix et sécurité. Les nombreux exemples fournis ont permis de démontrer que les problèmes de financement, les défis de génération de la force, les déficits capacitaires, le manque de volonté et les problèmes de légitimité consistent en des entraves importantes au développement de l'UA.

---

<sup>87</sup>*Ibid.*, p. 129-130.

<sup>88</sup>*Ibid.*, p. 130.

## CONCLUSION

L'Union africaine est une organisation qui a été créée en 2002 pour remplacer l'OUA qui ne permettait plus aux pays du continent africain d'affronter les défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Quoique l'UA consiste en de multiples organes qui lui permettent d'avoir une approche globale, son agenda sur la paix et la sécurité en Afrique est réellement celui qui a dominé la dernière décennie. Le but de cet essai était de prouver que, quoique l'UA ait une vocation à conduire des OSP, l'efficacité de l'organisation sera grandement limitée tant que les problèmes de financement, de génération de la force, de déficits capacitaires, de manque de volonté, et de légitimité ne seront pas surmontés.

En premier lieu, cet essai a discuté des organisations de coopération régionales en général. Il a été établi que le chapitre VIII de la Charte de l'ONU légitime le fonctionnement de ces organisations. Après avoir expliqué les quatre types de conflits que les organisations régionales font face (c.-à-d. *intramurales*, intraétatiques, les conflits régionaux élargis et les conflits armés non étatiques), les désavantages et avantages des organisations régionales ont été examinés dans le cadre de la conduite des opérations de paix et sécurité. Cette première partie a aussi permis de réaliser que l'UA n'est pas la seule organisation régionale en Afrique en soulevant l'importance de coordonner ses activités avec les Communautés économiques régionales. Dans la seconde partie de l'essai, le tout a débuté par un bref retour sur l'évolution de l'OUA vers l'UA en mettant l'accent sur la pertinence et le potentiel du mandat de l'UA qui se veut beaucoup plus « interventionniste ». La section sur les rapports entre l'ONU et l'UA a illustré que cette relation entre les deux organisations est critique, mais qu'elle est la plupart du temps

improvisée et imprévisible. Dans la dernière partie de cet essai, cinq problématiques majeures ont été analysées : les problèmes de financement, les défis de génération de la force, les déficits capacitaires, le manque de volonté de certains leaders africains et les problèmes de légitimité. Combiné à des rapports difficiles avec l'ONU, il a été établi que ces entraves limitent grandement l'efficacité de l'UA à remplir sa vocation à conduire des OSP sur le territoire africain.

Maintenant que nous avons vu les limites importantes d'une organisation régionale telle que l'Union africaine à conduire efficacement des opérations de la paix sur son propre territoire, il serait intéressant de conduire une analyse exhaustive sur la pertinence des organisations régionales à conduire des OSP. Devrait-on laisser cette besogne à l'ONU?

## BIBLIOGRAPHIE

Amvane, Gabriel. *Les rapports entre l'ONU et l'Union africaine en matière de paix et de sécurité*, Paris, France: Éditions Publibook, 2011, 114 p.

Ayangafac, Chrysantus et Jakkie Cilliers. « African Solutions to African Problems: Assessing the Capacity of African Peace and Security Architecture », extrait de *Rewiring Regional Security in a Fragmented World*, sous la direction de Chester A. Crocker, F.O. Hampson et P. Aall, Washington, D.C. : U.S. Institute of Peace Press, 2011, p. 115-148.

Babarinde, Olufemi. « The African Union and the Quest for Security Governance in Africa », extrait de *The Security Governance of Regional Organizations*, sous la direction de Emil Joseph Kirchner et Roberto Dominguez, London: Routledge, 2011, p. 273-299.

Boutellis, Arthur et Paul D. Williams. *Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward More Effective Partnerships in Peace Operations*, New York, NY: International Peace Institute, avril 2013, 22 p.

Chido, Diane E. *From Chaos to Cohesion: A Regional Approach to Security, Stability, and Development in Sub-Saharan Africa*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, 2013, 50 p.

Dorn, Walter. « Regional Peacekeeping is Not the Way », extrait de *Peacekeeping & International Relations*, Vol. 27, no 2 (juillet-octobre 1998), p. 1.

Engel, Ulf et João Gomes Porto. « The African Union and African Security », extrait de *Routledge Handbook of African Security*, sous la direction de James J. Hentz, London, UK: Routledge, 2013, p. 190-197.

Lotze, Walter. « Building the Legitimacy of the African Union: An Evolving Continent and Evolving Organization », extrait de *Legitimizing International Organizations, 1st edition*, sous la direction de Dominik Zaum, Oxford, UK: Oxford University Press, 2013, p. 111-131.

Morin, David. « L'Afrique : théâtre et acteur des opérations de paix », extrait du *Guide du maintien de la paix 2011, L'Afrique et les opérations de paix*, sous la direction de David Morin et Lori-Anne Thérroux-Bénoni, Outremont, QC: Athéna, 2011, p. 11-31.

Murithi, Tim. « The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia », extrait de *African Security Review*, 17:1 (2008), p. 69-82, <http://dx.doi.org/10.1080/10246029.2008.9627460>.

Nations unies. « Agenda pour la paix : Diplomate préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix », rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par réunion au sommet du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992, ONU A/47/277, S/24111, 17 juin 1992, 19 p.,  
[http://www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/47/277](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/47/277).

Nations unies. « Charte des Nations unies, Chapitre VIII : Accords régionaux », consulté le 1 mai 2014, <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap8.shtml>.

Pavšič, Petra. « The African Union: A Noble Idea or an Effective Provider of Peace and Security on the African Continent? », tiré du site *Consultancy Africa Intelligence*, modifié le 16 janvier 2013,  
[http://www.consultancyafrica.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1186:the-african-union-a-noble-idea-or-an-effective-provider-of-peace-and-security-on-the-african-continent-&catid=60:conflict-terrorism-discussion-papers&Itemid=265](http://www.consultancyafrica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1186:the-african-union-a-noble-idea-or-an-effective-provider-of-peace-and-security-on-the-african-continent-&catid=60:conflict-terrorism-discussion-papers&Itemid=265).

Pelz, Timo et Volker Lehmann. *The Evolution of UN Peacekeeping: Hybrid Missions Factsheet*, New-York, NY: Friedrich Ebert Foundation, 2007, 2 p.

Söderbaum, Fredrik et Rodrigo Tavares. *Regional Organizations in African Security*, London: Routledge, 2011, 154 p.

Temple, N. *Making and Keeping the Peace: An analysis of African Union Efficacy*, Graduate School Theses and Dissertations, University of South Florida, 2009, 72 p.,  
<http://scholarcommons.usf.edu/etd/46>

Tieku, Thomas Kwasi. « The African Union », extrait de *Responding to Conflict in Africa: the United Nations and Regional Organizations*, 2<sup>nd</sup> edition, sous la direction de Jane Boulden, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, p. 33-50.

Union africaine. *Conceptualisation du maintien de la paix en Afrique : un guide complet du développement de la FAA*, Commission de l'Union africaine : s.l.n.d., 26 pages.

Union africaine. « Décision sur l'élection de dix membres du conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, doc. ex.cl/822 (XXIV) », extrait du rapport de la 24<sup>e</sup> session ordinaire de l'Union africaine du 21-28 janvier 2014, Conseil exécutif de l'Union africaine: EX.CL/Dec. 783-812 (XXIV),  
<http://au.int/fr/sites/default/files/De%CC%81cisions%20et%20Recommandation%20-FR.pdf>.

Union africaine. « Décision sur l'élection de cinq membres du conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, doc. ex.cl/778 (XXII) », extrait du rapport de la 20<sup>e</sup> session ordinaire de l'Union africaine du 27-28 janvier 2013, Conseil exécutif de l'Union africaine: Assembly/AU/Dec. 450-473 (XX),  
[http://www.au.int/en/sites/default/files/Assembly%20AU%20Dec%20450-473%20\(XX\)%20\\_F.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/Assembly%20AU%20Dec%20450-473%20(XX)%20_F.pdf).

Union africaine. Site web de l'Union africaine, <http://www.peaceau.org/fr/>

Wane, El-Ghassim. « L'Union africaine à l'épreuve des opérations de soutien de la paix », extrait du *Guide du maintien de la paix 2011, L'Afrique et les opérations de paix*, sous la direction de David Morin et Lori-Anne Théroux-Bénoni, Outremont, QC: Athéna, 2011, p. 53-75.

Williams, Paul D. « Les opérations de paix en Afrique : Enseignements tirés depuis 2000 », extrait du *Bulletin de la sécurité africaine*, no 25 (juillet 2013), Washington, DC: Centre d'études stratégiques de l'Afrique, 8 p.

Williams, Paul D. « Peacekeeping in Africa after the Cold War: Trends and Challenges », extrait de *Routledge Handbook of African Security*, sous la direction de James J. Hentz, London, UK: Routledge, 2013, p. 66-82.

Williams, Paul D. « Regional and Global Legitimacy Dynamics, The United Nations and regional Arrangements », extrait de *Legitimizing International Organizations, 1st edition*, sous la direction de Dominik Zaum, Oxford, UK: Oxford University Press, 2013, p. 41-65.

Williams, Paul D. et Jürgen Haacke. « Regional Approaches to Conflict Management », extrait de *Rewiring Regional Security in a Fragmented World*, sous la direction de Chester A. Crocker, F.O. Hampson et P. Aall, Washington, D.C. : U.S. Institute of Peace Press, 2011, p. 49-74.

Zorgbibe, Charles. *Paix et guerres en Afrique, volume 1*, Paris: Bourin, 2009, 274 p.

Zorgbibe, Charles. *Paix et guerres en Afrique, volume 2*, Paris: Bourin, 2010, 354 p.