

BULLETIN n° 96
Novembre 2009

AUTEURS

David Morin &

Lori-Anne Théroux-Bénoni

Respectivement directeur adjoint et
chargée de projets au ROP.

DIRECTEURS

Jocelyn Coulon et

Stéphane Roussel

RÉDACTEUR EN CHEF

Mountaga Diagne

COORDONNATEUR

Charles Létourneau

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Alexandra Novosseloff

Université Paris-Panthéon-Assas

Niagalé Bagayoko

Université du Sussex

Marie-Eve Desrosiers

Université d'Ottawa

Jean Kenfak

Institut des Relations Internationales
du Cameroun

Michel Liégeois

Université Catholique de Louvain

Jean François Thibault

Université de Moncton

Marie-Joëlle Zahar

Université de Montréal



en politiques étrangère
et de défense canadiennes



MAINTIEN DE LA PAIX ET ESPACE FRANCOPHONE :

David Morin et Lori-Anne Théroux-Bénoni

À l'heure où les Nations unies et ses États membres entament une indispensable réflexion sur l'orientation future et la définition d'un « nouvel horizon » du maintien de la paix, il est primordial de rappeler – ce que ledit document ne fait pas – que celui-ci partage avec l'espace francophone des défis et un avenir commun (cf. Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, DOMP et DAM, ONU, 2009). En effet, actuellement, près de 56 % des militaires, policiers et observateurs militaires déployés sous la bannière des Nations unies se trouvent dans les OMP en territoire francophone. Or, sur la totalité des personnels déployés dans les 17 OMP de l'ONU, à peine 15 % proviennent de pays francophones. Un tel déploiement au sein de l'espace francophone, unique dans l'histoire du maintien de la paix, ne va pas sans conséquences. La principale concerne le besoin croissant de locuteurs francophones sur les théâtres d'opérations. Face à une telle évolution, il importe de bien cerner les enjeux de cette problématique complexe. Une démarche dans laquelle s'inscrit ce texte qui dresse un état des lieux, analyse certains défis et propose quelques pistes de réflexion.

Le « fait » francophone au centre du maintien de la paix aujourd'hui

Sur le plan conceptuel, le fait francophone renvoie à deux types d'argumentaires à la fois distincts et complémentaires. Le premier, qui s'inscrit dans une démarche politique, s'intéresse au rôle et au poids de la Francophonie dans le maintien de la paix. Il rend compte, à ce titre, des initiatives et de la contribution de l'ensemble des États membres, membres associés et observateurs de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Ainsi, au

31 août 2009, 45 des 116 États fournissant du personnel en uniforme à l'ONU étaient membres, membres associés ou observateurs de l'OIF. Un second argumentaire, strictement opérationnel, s'articule autour de la nécessité de déployer des Casques bleus parlant la langue utilisée dans la zone de déploiement. Dans cette perspective, il convient de privilégier le critère linguistique et de prendre en considération les États pouvant faire un usage régulier du français comme langue de travail dans les missions de paix, c'est à dire les pays dont la ou l'une des langues officielles est le français ou les pays dans lesquels le français est couramment utilisé. Ces critères demeurent bien entendu imparfaits, notamment dans le cas des États bilingues (Canada ou Rwanda par exemple), multilingues et ceux dont le français est une langue de culture, puisqu'ils ne permettent pas de déterminer avec précision quelle proportion du personnel déployé sur le terrain est ou non francophone. De la même manière, certains pays non francophones s'efforcent de tenir compte de la maîtrise du français comme critère de sélection pour le déploiement de leur personnel en territoire francophone. Enfin, dans d'autres cas, comme en RDC ou en Haïti par exemple, où le fait francophone demeure relatif dans la mesure la population rurale non instruite ne parle pas nécessairement français. Il existe ainsi une marge d'erreur liée à l'épithète francophone, qui rappelle que les sources sur ce phénomène demeurent éparpillées et nécessiteraient des enquêtes de terrain plus approfondies quant à la pratique effective du français dans les missions de paix.

Certains questionneront toujours la pertinence du débat autour de l'usage du français et plus généralement du fait franco-

phone dans les OMP. Le raisonnement généralement mis de l'avant veut que la multinationalité des contingents exige une langue opérationnelle commune et celle-ci, pour des raisons évidentes, ne peut être que l'anglais. Pour légitime qu'il soit, l'argument passe à côté de l'essentiel. Il ne fait aucun doute qu'une maîtrise fonctionnelle de l'anglais est indispensable dans les OMP, au sein de la structure de commandement comme au niveau de la chaîne reliant les théâtres d'opération au siège à New York. En revanche, elle ne saurait se substituer à la maîtrise du français qui ne doit plus être un « atout » mais bien un critère de sélection pour certaines OMP. En d'autres termes, il est préférable d'avoir un francophone faisant usage d'un anglais approximatif qu'un anglophone ne sachant pas parler le français. Un constat qu'il est devenu difficile de nier.

Le premier argument, évoqué en introduction, est lié à la multiplication des OMP en territoire francophone. En effet, au 31 août 2009, près de 56 % des militaires, policiers et observateurs militaires actuellement déployés sous la bannière des Nations unies se trouvent dans une opération de maintien de la paix (OMP) en territoire francophone, qu'il s'agisse de la MONUC en République démocratique du Congo, de la FINUL au Liban, de la MINUSTAH à Haïti, de l'ONUCI en Côte d'Ivoire, de la MINURCAT en République Centrafricaine et au Tchad, de la MINURSO au Sahara Occidental ou du BINUB au Burundi. En juin 2009, lors du Forum régional de Bamako consacré à la participation francophone aux OMP, le Secrétaire général adjoint des Nations unies aux opérations de paix, Alain Le Roy, admettait que le manque de ressources francophones posait aux Nations unies « un sérieux problème » et que « certains des défis (auxquels l'ONU fait face) seraient plus facilement surmontés si les personnels maîtrisaient le français ».

Un second argument tient à l'évolution de la nature des OMP. L'élargissement des mandats liés notamment aux processus de consolidation de la paix, ainsi que la diversité et la complexité des tâches qui en découlent exigent une compréhension et une interaction croissantes de la part des acteurs de la paix envers les sociétés au sein desquelles ces missions se déploient. Dans son rapport annuel de 2009, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (Comité des 34) admet ainsi que « l'interaction des observateurs militaires, des policiers et des civils des Nations unies avec la population locale est indispensable à l'efficacité et au succès des opérations de maintien de la paix » (para. 169). Un constat qui peut s'appliquer aux contingents militaires dont le rôle sur les théâtres d'opérations implique une meilleure communication avec les populations locales.

En 2004 déjà, l'ancien Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, lançait un appel aux États francophones : « une autre lacune critique tient à notre besoin urgent en personnel francophone, surtout en matière de police, pour remplir les mandats dans les pays francophones. [Et] ce besoin ne fera que s'amplifier » (Conseil de sécurité, 17 mai 2004). En tant que vecteur de dialogue et de négociations sur le terrain, le critère linguistique est devenu une des conditions essentielles du bon fonctionnement d'une OMP et un élément crucial de l'outillage de tout acteur du maintien de la paix. Or dans de nombreux cas, comme en Haïti, au Congo démocratique ou en Côte d'Ivoire, parmi les langues officielles et/ou locales du pays figure le français.

Finalement, un dernier argument prend acte du plaidoyer d'une partie de la communauté internationale en faveur de ce qu'il est convenu d'appeler la « régionalisation » des OMP. En particulier, la mise sur pied d'une Architecture de paix et de sécurité africaine consacre l'aboutisse-

ment d'un processus long de quarante ans et la volonté de nombreux États de voir les pays africains assurer eux-mêmes la sécurité de leur continent. Ainsi, à l'heure où le Conseil de sécurité des Nations unies sollicite régulièrement les États africains pour contribuer aux OMP et salue les efforts consentis et les progrès réalisés par l'Union africaine (UA) dans ce domaine, il n'est sans doute pas inutile de rappeler que sur ce continent, près de la moitié des États sont officiellement francophones et que la langue française est partagée par la majorité des États membres de l'UA.

L'évolution de la participation francophone: un déficit persistant

Bien que les sources et les données sur le sujet soient d'accès et de qualité inégale, quelques études permettent de retracer l'évolution historique de la participation francophone aux OMP de l'ONU depuis la fin des années 1940 (cf. Sandrine Perrot et Mountaga Diagne, Étude documentaire sur la contribution francophone aux OMP de l'ONU, ROP, MAECI, 2007). La contribution francophone au maintien de la paix est, tout d'abord, tardive. Dominée dans les premières années par la présence logistique et les observateurs militaires des États francophones du Nord (Canada, France et Belgique), elle ne s'est ouverte que progressivement aux États africains nouvellement indépendants. Entre 1960 et 1964, la mission des Nations unies au Congo (ONUC) constitue le premier déploiement de troupes provenant de pays africains francophones, notamment le Mali et le Sénégal (regroupés au sein de la Fédération du Mali), la Guinée, la Tunisie et le Maroc. Il faut ensuite attendre les années 1990, et notamment la mission au Rwanda (MINUAR) pour voir plusieurs autres États africains francophones s'impliquer dans le maintien de la paix. Pour 6 États contributeurs en 1992, on en compte 12 en 1995. Un autre tournant a lieu en 2004, lorsque faisant écho à la demande du Premier ministre haïtien de l'époque,

les Nations unies lancent un appel afin de faire face au besoin d'effectifs francophones. Entre 2003 et 2004, on passe alors de 13 à 19 États africains francophones, avec de nouveaux contingents en Haïti (MINUSTAH), Côte d'Ivoire (ONUCI) ou au Congo démocratique (MONUC). En 2009, ils sont désormais une vingtaine qui participent au moins à une OMP, soit la grande majorité des pays africains francophones.

La contribution francophone est également modeste et marquée par de fortes disparités. Modeste, tout d'abord, puisqu'en dépit du nombre croissant d'États contributeurs depuis les années 1990, cette participation représentait, au 31 août 2009, à peine 15 % de la totalité des effectifs déployés par l'ONU et 28 % des effectifs déployés en territoire francophone. Cela s'explique entre autres par le caractère disparate de la participation francophone. Ainsi, si dès 1960, des États comme le Maroc, la Tunisie ou le Sénégal sont devenus des contributeurs de troupes assez réguliers, la plupart des autres États n'ont contribué que très tardivement et le plus souvent de manière modeste. Au 31 août 2009, les 4 contributeurs africains francophones les plus importants en termes d'effectifs, à savoir le Rwanda, le Sénégal, le Maroc et le Bénin déployaient à eux seuls près de 75 % de l'ensemble des contingents africains francophones, ce qui laisse un peu plus de 25 % répartis entre les autres pays africains francophones, la moitié déployant moins de 100 personnels dans les OMP. Par ailleurs, si jusqu'au début des années 1990, ce sont principalement le Canada, la Belgique et la France qui ont fourni l'essentiel des contingents francophones, leur participation a fortement diminué à partir de 1995, après les échecs de la MINUAR, de la FORPRONU et du conflit en Somalie. Ainsi, depuis le milieu des années 1990, non seulement le déséquilibre entre les pays francophones du Nord et du Sud s'est résorbé mais il s'est

même inversé. En 2009, la contribution africaine francophone représentait 83 % de l'ensemble des troupes mises à disposition par les pays francophones pour les OMP de l'ONU, ceux du Nord se déployant dans d'autres missions ou sous d'autres bannières. Ce constat nourrit d'ailleurs certaines inquiétudes. Comme le rappelait l'ancien Secrétaire général adjoint des Nations unies pour les OMP, Jean-Marie Guéhenno, on ne saurait, au nom du principe de la « solution africaine aux problèmes africains », se satisfaire d'un désengagement des États du nord vis-à-vis des OMP de l'ONU et d'une distribution des rôles dans laquelle les pays développés apporteraient leur appui logistique et technique et les pays du Sud assumeraient seuls le fardeau du risque (Forum de Bamako, juin 2009).

Une prise de conscience progressive?

L'émergence du « fait » francophone et les enjeux qui l'entourent ont fait l'objet d'une prise de conscience progressive de la part des acteurs du maintien de la paix, aux Nations unies surtout, au cours des dernières années. En premier lieu, depuis 1995, la question de l'usage du français est régulièrement inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations unies et a donné lieu à plusieurs résolutions appelant au respect des principes qui guident les Nations unies quant au traitement égal de ses deux langues de travail (français et anglais). Pour ce qui est du domaine plus spécifique du maintien de la paix, les rapports annuels du Comité des 34 font régulièrement écho à cette question. Le rapport de 2009 réitère ainsi que le français est une des deux langues de travail du secrétariat (para. 168), souligne l'importance pour les effectifs onusiens de pouvoir communiquer avec les populations civiles (para. 169), l'opportunité de certifier les examinateurs chargés d'évaluer les compétences linguistiques (para. 170) et encourage le recrutement de personnel francophone au

sein de la Division de police et du Bureau des affaires militaires (para. 171).

Au sein de l'espace francophone, la place croissante accordée aux questions de paix et de sécurité a donné un nouveau souffle à ce débat dans le domaine plus spécifique du maintien de la paix. En mai 2006, à Saint-Boniface, dans la continuité des décisions d'Antananarivo de 2005, la Conférence ministérielle de la Francophonie sur la prévention des conflits et la sécurité humaine a publié une déclaration dans laquelle elle invite ses États membres à s'engager plus activement dans la prévention et la résolution des conflits. En particulier, elle invite l'OIF et les États membres « à assurer une plus forte participation de nos pays aux opérations de paix ». La Déclaration engage également les États membres à renforcer les « actions de sensibilisation sur la nécessité d'une maîtrise de la langue de communication en usage dans le pays de déploiement, par les personnels civils et militaires engagés dans les opérations de maintien de la paix, et encourager les Nations unies à prendre pleinement en compte cette dimension dans leurs politiques de recrutement et de formation » (para. 16 à 21). En octobre 2008, à l'occasion du Sommet de Québec, les États membres ont réitéré leur engagement à « mettre en œuvre de façon beaucoup plus vigoureuse le dispositif des déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, et l'assortir d'engagements concrets ». Ils ont notamment souligné leur détermination à « renforcer les capacités des États francophones en matière de maintien de la paix, et les encourager à fournir à l'ONU et aux organisations régionales compétentes, dans la mesure de leurs moyens, des contingents francophones (militaires, policiers et civils) afin d'accompagner les transitions et de consolider la paix ».

Plusieurs pays ont précédé ces déclarations pour œuvrer au renforcement des capacités francophones pour les OMP.

Par exemple, le Sénégal, le Bénin ou encore le Togo ont décidé d'inscrire leur participation au maintien de la paix dans le cadre d'une stratégie nationale globale en matière de défense et de sécurité. De la même manière, d'autres initiatives ont été appuyées par les États du Nord : création des ENVR (Écoles nationales à vocation régionale) et des cycles RECAMP (renforcement des capacités africaines en maintien de la paix), devenus EUORECAMP, soutenus par la France; partenariats bilatéraux entre le Bénin et la Belgique et entre le Togo et la France; programmes financés par le Canada et la Suisse; création de l'École de maintien de la paix (EMP) de Bamako avec un financement multinational; etc.

Bien que louables, ces initiatives ont été, pour l'essentiel, l'œuvre de décisions nationales voire bilatérales. Or ces dernières années, l'implication croissante de la Francophonie dans les questions de maintien de la paix a contribué à battre le rappel et à placer le débat à un autre niveau en jetant les bases d'un dialogue collectif et résolument multilatéral au sein de l'espace francophone.

Face aux défis : le besoin de « cohérence francophone »

En dépit d'une prise de conscience progressive et des initiatives qu'elle a suscitées au niveau national, régional, international, les défis restent nombreux et l'avenir commun entre maintien de la paix et espace francophone loin d'être assuré.

En premier lieu, les États francophones font face à plusieurs obstacles dont celui du respect du principe de l'égalité et de l'équilibre dans l'utilisation du français et de l'anglais s'agissant du recrutement, de la formation et de l'accès à la documentation aux Nations unies. En matière de recrutement, il est impératif que la maîtrise du français ne soit plus considérée comme un « atout » mais bien un critère de sélection

pour les OMP en territoire francophone et que cela se reflète dans les entretiens d'embauche, quitte à s'accommoder de la maîtrise par le candidat d'un anglais fonctionnel de base. Au-delà, les États francophones doivent maîtriser les standards et les procédures de recrutement, notamment la rationalisation du choix des hommes, la nécessité d'un tri lors des sélections nationales, les conditions physiques et de santé, la préparation des candidats aux tests de sélection, etc. Cela passe entre autres par la traduction et la diffusion rapide d'une documentation en français. Ces deux écueils, auxquels le DOMP a annoncé qu'il entendait remédier, sont au cœur des difficultés que rencontrent les États francophones dans la génération de leurs forces pour le maintien de la paix.

Les besoins financiers et logistiques demeurent, ensuite, un autre obstacle majeur du point de vue des États africains francophones. Ces derniers ont des difficultés à atteindre les standards établis par l'ONU notamment au niveau de la formation et des équipements de base. Sur le plan des équipements, l'acquisition et le renouvellement du matériel pour participer aux OMP demeurent un casse-tête. Si des partenariats bilatéraux, comme celui entre le Bénin et la Belgique ou entre le Togo et la France, offrent des pistes à explorer, on peut se demander s'ils sont viables sur le long terme et s'ils survivront aux réticences croissantes des États du Nord à investir dans l'équipement lourd (véhicules blindés, hélicoptères, etc.), même lorsqu'il est destiné aux OMP.

Le renforcement des structures nationales en matière d'OMP constitue un autre enjeu de taille qui souligne l'importance pour ces États d'inscrire le maintien de la paix dans le cadre d'une stratégie natio-

nale de défense et de sécurité. Si les représentations diplomatiques francophones auprès de l'ONU réalise progressivement l'importance de disposer d'un conseiller militaire, de police ou d'un diplomate chargé des OMP, ce processus doit être accéléré et étendu à d'autres organisations, telles que l'UA, la CEDEAO ou la CEEAC notamment dans le cadre de la mise sur pied des brigades régionales de la Force africaine en attente (FAA). Sur le plan national, une organisation efficace entre les ministères de tutelle, qu'il s'agisse d'une direction des opérations de paix ou d'une cellule structurant la participation nationale au OMP, revêt une importance primordiale au regard de l'intégration croissante des OMP et leur planification. Les États francophones doivent se doter de structures institutionnelles en mesure de gérer leurs déploiements en OMP.

Finalement, un autre défi réside précisément dans le besoin de cohérence au sein de l'espace francophone face au maintien de la paix. Si l'on peut se réjouir des prises de position, du plaidoyer et des initiatives de la Francophonie et de ses États membres, ceux-ci doivent encore se traduire par la mise sur pied d'une stratégie commune. Cette stratégie devra d'ailleurs impérativement être partagée avec des organisations aussi importantes pour le maintien de la paix que l'ONU, l'UA, la CEDEAO ou la CEEAC au sein desquelles, au moins pour les trois premières, la voix francophone peine à se distinguer sinon à se faire entendre lorsqu'il s'agit de maintien de la paix. Ce n'est qu'à cette condition que l'espace francophone, en tant que théâtre et acteur du maintien de la paix, pourra s'affirmer comme un véritable partenaire et ainsi contribuer à éclaircir ce « nouvel horizon » dont elle peine à faire partie.

Le bulletin *Le Maintien de la paix* est publié dans le cadre du Forum sur la sécurité et la défense (FSD) du ministère de la Défense nationale du Canada. Les archives sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.cepes.uqam.ca>, sous la rubrique « Bulletin ». Vous pouvez nous joindre à l'adresse cepes@uqam.ca. ISSN 1192-909X