

Bilan en demi-teinte d'une opération de paix : la MINURCAT en Centrafrique et au Tchad

Par Pamphile Sebahara, chercheur au GRIP

11 février 2011

Résumé

La Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) a clôturé ses activités en décembre 2010, à la veille des élections générales dans les deux pays. La fragilité de ses acquis résulte des faiblesses de son mandat, essentiellement humanitaire alors que les problèmes sont politiques. Ainsi la mission a dû gérer les conséquences d'une situation sur laquelle elle ne pouvait pas intervenir. En outre, la lenteur de son déploiement a contribué à la discréditer. Enfin, le retrait des Casques bleus des zones occupées par les rébellions a privé les populations de ces régions de la possibilité de participer aux élections dans des conditions de sécurité suffisantes. Plus globalement, la MINURCAT illustre la valeur ajoutée d'un partenariat entre l'ONU et l'UE et rend compte des défis de la gestion des crises actuelles : d'une part, concilier deux principes contradictoires, à savoir la souveraineté des États et la responsabilité de protéger ; et d'autre part, déployer une opération de maintien de la paix lorsque les conditions de paix ne sont pas remplies.

Mots clés : Opération de paix, MINURCAT, Centrafrique, Tchad, maintien de la paix, conflit, Conseil de sécurité, ONU, UE.

Summary

A peace operation with mixed results: MINURCAT in CAR and Chad

The UN Mission in Central African Republic and Chad (MINURCAT) concluded its activities in December 2010, on the eve of general elections in both countries. The fragility of its gains results from the weakness of its mandate being essentially humanitarian while problems are political. The mission had to deal with the consequences of a situation in which it could not intervene. In addition, the slow deployment contributed to its discredit. Finally, the withdrawal of peacekeepers from areas occupied by the rebellions has deprived the people of these regions from the opportunity to participate in the elections in safety. More generally, MINURCAT illustrates the added value of a partnership between the UN and the EU. It also reflects the challenges of today's crises management: first, to reconcile two conflicting principles, namely, state sovereignty and responsibility to protect; and secondly, to deploy a peacekeeping operation when peace conditions are not met.

Keywords: Peace operation, MINURCAT, Central African Republic (CAR), Chad, peacekeeping, conflict, Security Council, UN, EU.

Citation :

SEBAHARA Pamphile, *Bilan en demi-teinte d'une opération de paix : la MINURCAT en Centrafrique et au Tchad*. Note d'Analyse du GRIP, 11 février 2010, Bruxelles.

URL: http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-02-11_FR_P-SEBAHARA.pdf



Introduction

Le 31 décembre 2010, la Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) a pris fin après trois années d'existence. Lancée le 25 septembre 2007 par la résolution 1778 du Conseil de sécurité, elle a contribué à la sécurisation et à la protection des réfugiés et des personnes déplacées au plus fort de la crise sous-régionale amplifiée par le conflit du Darfour (Soudan)¹. Elle s'est retirée à la demande unilatérale du Tchad avec un bilan très mitigé. En effet, la plupart des causes de l'insécurité et de la violence qui prévalaient en 2007 sont encore présentes même si sa présence a permis de diminuer leur intensité.

Il s'avère dès lors opportun d'en dresser le bilan et d'en tirer les leçons. Aussi une analyse des réalisations de la MINURCAT, de ses faiblesses et des problèmes en suspens suggère des pistes pour les futures missions de paix et la contribution des organisations internationales à la résolution des conflits et des crises politiques en Afrique. Il semble en tout cas que l'augmentation de conflits de type nouveau (à l'intérieur des pays), la tendance croissante de certains États à récuser la présence des opérations onusiennes sur leur territoire et le refus de la plupart des pays développés à mettre leurs troupes au service de l'ONU constituent des défis pour l'application de la Charte des Nations unies et leur principe de la responsabilité de protéger.

1. Une mise en place difficile en 2007

La création de la MINURCAT en 2007 fait partie des solutions proposées par la communauté internationale – l'ONU en tête – pour faire face au conflit du Darfour (ouest du Soudan) et à ses conséquences au Tchad et en Centrafrique. Cette option n'était pas privilégiée au départ, elle s'est imposée faute de mieux. Trois facteurs peuvent expliquer les handicaps originels de cette opération atypique.

Premièrement, le refus du Soudan, en 2006, d'accepter une mission de maintien de la paix de l'ONU pour prendre la relève de la Mission de l'Union Africaine au Soudan (MUAS). Lancée en 2004, celle-ci n'avait pas les moyens humains, matériels et politiques pour mettre fin au conflit du Darfour qui a fait deux cent mille morts et deux millions de déplacés et de réfugiés. En effet, des centaines de personnes originaires du Darfour ont trouvé refuge à l'Est du Tchad et au Nord-est de la Centrafrique. Plus précisément, le gouvernement soudanais a d'abord refusé deux propositions jugées plus efficaces. La première consistait en un élargissement de la Mission des Nations unies au Soudan (MINUS) chargée d'accompagner la mise en œuvre de l'Accord de paix de 2005 entre Khartoum et le Mouvement de libération du Sud-Soudan (SPLM)². La MINUS avait l'avantage d'avoir un quartier général opérationnel dans la capitale soudanaise. Le Soudan ne l'a pas acceptée, probablement parce qu'il ne voulait pas d'une intervention rapide et efficace au Darfour où sa responsabilité serait engagée. La deuxième proposition, portant sur le lancement d'une mission de maintien de la paix des Nations unies au Darfour, n'a pas non plus recueilli l'assentiment du Soudan qui s'est opposé à la présence des Casques bleus occidentaux sur son territoire. En fin de compte, un compromis est trouvé, au début de 2007, autour de l'idée d'une

1. Lire X. Zeebroek, P. Sebahara et F. Santopinto, *Darfour, Tchad, Centrafrique : Des processus de paix à l'épreuve du feu*, Bruxelles, GRIP, « Note d'Analyse du GRIP », 12 février 2008 ; et R. Marchal, « Tchad/Darfour : Vers un système de conflits », *Politique africaine*, n° 102, juin 2006, p. 134-154.

2. Cet Accord a permis l'organisation, le 9 janvier 2011, du référendum d'autodétermination au Sud-Soudan : <http://www.operationspaix.net/MINUS>

mission hybride de l'ONU et de l'Union Africaine au Darfour (MINUAD)³. Le Soudan obtient satisfaction pour que la majorité des troupes vienne des pays africains. Pour ce faire, l'ONU et l'UA décident d'augmenter les troupes et les moyens de la MUAS déjà présente⁴. Cette opération hybride, une première dans l'histoire des missions de paix, est mise en place le 1^{er} janvier 2008. Depuis lors, elle contribue à la gestion de la crise du Darfour à travers la protection des personnes déplacées et l'appui à la négociation d'un accord de paix entre tous les protagonistes.

Deuxièmement, la reprise des activités insurrectionnelles au Tchad et en Centrafrique en 2006 a également joué en faveur d'une opération de paix dans les deux pays. Ceux-ci partagent une histoire postcoloniale caractérisée par l'instabilité politique, les coups d'État militaires et de nombreuses rébellions⁵. En Centrafrique, la prise du pouvoir en mars 2003 par François Bozizé et la tenue des élections en 2005 n'ont pas permis de ramener la stabilité. Plusieurs mouvements rebelles opposés au pouvoir de Bangui ont vu le jour dans le nord-est et le nord-ouest du pays. Entre le 30 octobre et la mi-novembre 2006, les combattants centrafricains de l'Union des Forces démocratiques pour le Rassemblement (UFDR) s'emparent des villes de Birao, d'Ouadda Djallé et de Sam Ouandja. Ces dernières seront reprises début décembre 2006 par l'armée gouvernementale appuyée par la FOMUC⁶ et par les quelque 300 soldats français de l'opération Boali. En outre, des rebelles tchadiens utilisent le territoire centrafricain comme base arrière parce que Bangui ne contrôle pas entièrement la partie méridionale. De son côté, le gouvernement du Tchad est déstabilisé à la fois par des dissensions au sein du parti au pouvoir et par six mouvements rebelles. Il manque de tomber le 13 avril 2006 en raison d'une attaque rebelle sur la capitale N'Djamena. Le lendemain, le Tchad rompt ses relations diplomatiques avec le Soudan qu'il soupçonne de soutenir ses opposants⁷. Réfugiés au Soudan, ces derniers lancent différentes incursions sur le territoire tchadien, notamment en octobre 2006. Ces attaques servent de prétexte aux militaires tchadiens pour mener une contre-offensive sur le territoire soudanais. La tension entre les deux pays est alors à son comble parce que le Soudan, tout en protestant contre les offensives tchadiennes, soutient l'action des milices pro-gouvernementales, les Janjawids, au Darfour, y compris lorsque celles-ci violent le territoire tchadien en y poursuivant les rebelles et les réfugiés⁸.

Troisièmement, la non-application des accords de paix et surtout l'absence de ceux-ci entre les gouvernements tchadiens et centrafricains et leurs oppositions armées rendent difficile le choix d'options en termes d'intervention de la communauté internationale. Les quelques accords signés, tels que l'accord de paix du 2 février 2007 entre le gouvernement et les rebelles centrafricains,

3. Résolution 1769 du Conseil de sécurité du 31 juillet 2007. Lire aussi M. Liégeois, *Darfour : mission impossible pour la MINUAD ?*, Bruxelles, GRIP, « Les Rapports du GRIP », 2009/6, ou <http://unamid.unmissions.org/Default.aspx#>

4. Les principaux contributeurs des 17220 Casques bleus de MINUAD en janvier 2011, sont le Nigéria, le Rwanda, l'Égypte, l'Éthiopie, le Sénégal, la Tanzanie, l'Afrique du Sud et le Burkina Faso. <http://www.operationspaix.net/MINUAD>

5. Lire P. Sebahara, « Centrafrique : les défis de la construction d'un État de droits » et « Tchad : rébellions armées et gouvernance » dans M.-S. Frère (dir.), *Afrique centrale : Médias et conflits*, Bruxelles-Paris, Complexe/GRIP/Panos Paris, 2005, p. 197-200 et 221-223.

6. La FOMUC (Force multinationale en Centrafrique) est l'opération de paix de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) déployée en 2002 et remplacée le 12 juillet 2008 par la MICOPAX (Mission de Consolidation de la paix de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) en Centrafrique).

7. L. Correau, « Tchad : implications croisées », RFI, 21 avril 2006.

8. H. M. Rakotonirina, « Le Tchad de nouveau dans la tourmente, la région des Trois Frontières s'embrace » sur : <http://www.operationspaix.net/Le-Tchad-sombre-dans-la-tourmente>; lire aussi ICG, *Tchad : vers le retour à la guerre ?* Rapport Afrique n° 111, 1 juin 2006.

l'accord de paix de Tripoli entre le gouvernement tchadien et les rebelles du FUC (Front uni pour le Changement) le 24 décembre 2006, puis avec l'UFDD (Union des forces pour la démocratie et le développement) et le RFC (Rassemblement des forces démocratiques) le 26 octobre 2007, ne sont pas respectés⁹. Par ailleurs, le gouvernement tchadien s'est d'abord montré très méfiant à l'encontre de l'idée d'une opération de paix sur son territoire. De multiples négociations ont été menées pour le convaincre des risques d'embrasement régional à partir des tensions dont le foyer se trouvait dans la région des trois frontières partagées par le Tchad, le Soudan et la Centrafrique. En effet, des mouvements rebelles hostiles aux différents gouvernements utilisaient cette zone comme sanctuaire et ces derniers s'accusaient mutuellement d'hostilité par rébellions interposées.



Source: MINURCAT (<http://minurcat.unmissions.org>)

Plus globalement, les conflits internes dans les trois pays résultent non seulement des luttes de pouvoir et de partage des ressources mais aussi de l'instabilité des pays voisins, à travers, entre autres, l'afflux de réfugiés et de personnes déplacées¹⁰, de nombreuses rébellions armées, et un soutien gouvernemental aux rebelles du pays voisin. Dans ces conditions, une solution régionale s'avérait indispensable pour faire face aux multiples conflits liés les uns aux autres. Pour le Conseil

9. Parmi la longue liste des mouvements rebelles, citons en outre pour le Tchad : le Rassemblement pour la Démocratie et la liberté (RDL), le Socle pour le changement, l'unité nationale et la démocratie (SCUD) et le Front uni pour le changement – FUC- issu de l'alliance entre le SCUD et le RDL ; pour la Centrafrique : le Front démocratique du peuple centrafricain (FDPC) et l'Union des forces démocratiques pour le rassemblement (UFDR) ; et enfin pour le Darfour soudanais : l'Armée/Mouvement de Libération du Soudan (A/MLS) et le Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE).

10. Au Tchad : plus de 232.000 réfugiés soudanais, 48.000 réfugiés centrafricains et 170.000 personnes déplacées ; en République centrafricaine : 30.000 personnes déplacées dans le nord-est, 180.000 dans le nord-ouest et 2.500 réfugiés soudanais. Source : http://www.operationspaix.net/MINURCAT_4078

de sécurité, ces conflits constituent une menace à la paix et la sécurité régionale et internationale. L'intervention de l'ONU est devenue par conséquent indispensable. Face au veto de Karthoum, et dans une certaine mesure de N'Djamena, face à certaines des options présentées, un compromis s'est dessiné au début de 2007 pour deux interventions onusiennes distinctes mais complémentaires : la MINUAD créée par la résolution 1769 du 31 juillet 2007 d'une part, et la MINURCAT créée par la résolution 1778 du 25 septembre 2007 d'autre part.

2. Un mandat évolutif et non politique

La résolution 1778 met en place une « présence multidimensionnelle destinée à aider à créer les conditions favorables au retour volontaire, sécurisé et durable des réfugiés et des personnes déplacées, y compris en contribuant à la protection des réfugiés, des personnes déplacées et des populations civiles en danger, en facilitant la fourniture de l'assistance humanitaire dans l'est du Tchad et le nord-est de la République centrafricaine, et en créant les conditions en faveur d'un effort de reconstruction et de développement économique et social de ces zones ». Il ne s'agit pas d'un mandat politique parce qu'il n'y a pas d'accord de paix ou de cessez-le-feu à garantir. Les objectifs poursuivis sont toutefois ambitieux. Le mandat a évolué en trois phases.

La 1^e phase de la MINURCAT figure dans la **résolution 1778**. Sa mission est d'intervenir, pendant un an, dans deux domaines complémentaires : « la sécurité et la protection des civils » et « les droits de l'homme et l'Etat de droit ». Plus précisément, il s'agit d'une part, de sélectionner, entraîner, conseiller et faciliter le soutien des éléments de la police tchadienne pour la protection humanitaire (PTPH)¹¹; assurer la liaison avec l'ensemble des organes de sécurité et les autorités judiciaires et pénitentiaires dans les deux pays afin de contribuer à créer un environnement plus sûr ; et maintenir des contacts avec tous les acteurs actifs en matière de sécurité dans la sous-région. La mission assignée consiste, d'autre part, à contribuer à la surveillance ainsi qu'à la promotion et à la défense des droits de l'homme, mais aussi à aider les gouvernements des deux pays à promouvoir le respect de la légalité, notamment en appuyant un système judiciaire indépendant, en coordination avec les organismes de l'ONU.

Sur le plan des moyens, la MINURCAT n° 1 est composée d'un « maximum de 300 policiers, 50 officiers de liaison militaire et un effectif approprié de personnel civil ». Dans la même résolution 1778, le Conseil de sécurité autorise l'Union européenne à déployer, pour un an et dans le cadre du chapitre VII de la Charte de l'ONU, une opération militaire visant à soutenir la MINURCAT à l'est du Tchad et au nord-est de la Centrafrique, en l'occurrence l'EUFOR Tchad/RCA. Celle-ci a compté jusqu'à 3.500 hommes, parmi lesquels plus de 50% de Français, issus de 27 pays, dont trois non européens. À ce propos, il convient cependant de noter le décalage entre les besoins évalués par le Secrétaire général de l'ONU et les moyens votés par le Conseil de sécurité. En effet, en février 2007, le Secrétaire général avait recommandé l'envoi dans l'est du Tchad et dans le nord-est de la RCA, d'une force multidimensionnelle de 6.000 à 11.000 personnes, comportant un volet politique, une mission de police et un volet militaire pris en charge par l'Union européenne¹².

La 2^e phase de la MINURCAT voit le jour avec la **résolution 1861** du Conseil de sécurité du 14 janvier 2009. La MINURCAT est prorogée d'un an et son mandat est élargi avec une composante militaire, sous chapitre VII, pour lui permettre de prendre la relève de l'EUFOR Tchad-RCA dont le

11. La PTPH deviendra par la suite le Détachement intégré de sécurité (DIS).

12. Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République centrafricaine*, 23 février 2007, S/2007/97, p. 15.

mandat se termine le 15 mars 2009. Dans cette perspective, l'opération peut compter sur un effectif autorisé de 300 policiers, 25 officiers de liaison et 5.200 militaires. Sa mission consiste dès lors à assurer la protection des civils, en particulier les réfugiés et les personnes déplacées, à faciliter le travail du personnel humanitaire et à soutenir les processus de paix au niveau régional, en collaboration avec la MINUAD notamment. Avant que l'ONU ne termine le déploiement de ses Casques bleus, en janvier 2010, le président tchadien, Idriss Déby, qualifie la mission d'« échec » et exige son non-renouvellement.

La **3^e et dernière phase** de la MINURCAT commence avec la **résolution 1923** du 25 mai 2010. Cette résolution, négociée pendant plusieurs mois entre les Nations unies et le Tchad, annonce entre autres mesures, la fermeture de la MINURCAT au 31 décembre 2010 ; la réduction des effectifs militaires autorisés à 2.200 avec un début de retrait des soldats supplémentaires à partir du 27 mai 2010 ; le transfert au gouvernement tchadien de la responsabilité de protection des civils (notamment les réfugiés et les déplacés) et du personnel humanitaire. Pendant les six derniers mois de son activité, la mission est alors appelée à mettre l'accent sur le renforcement des actions qu'elle a initiées, en partenariat avec les gouvernements des deux pays et les agences de l'ONU, pour assurer leur durabilité après le 31 décembre 2010. En outre, le gouvernement centrafricain qui n'avait pas demandé le départ de la mission à l'instar du Tchad, a fait savoir à l'ONU qu'il « n'était pas favorable à la présence d'une force internationale » pour prendre la relève de la MINURCAT¹³.

Il faut enfin noter que pendant les négociations entre l'ONU et le gouvernement tchadien sur le calendrier de retrait de la MINURCAT, le mandat de celle-ci a été prorogé à trois reprises, soit le 12 mars, le 12 mai et le 25 mai 2010. Cela illustre l'incertitude et la précarité dans lesquelles la mission s'est déroulée en 2010. Si on ajoute à cela l'absence d'un mandat politique clair et l'insuffisance des moyens humains et matériels pour une mission pourtant ambitieuse dans un environnement inhospitalier, on comprend que les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes.

3. Un bilan mitigé : des acquis fragiles et l'instabilité persistante

Une analyse de la mise en place et des réalisations de la MINURCAT révèle un bilan pour le moins mitigé, caractérisé à la fois par des acquis fragiles et des faiblesses à plusieurs niveaux. En effet, si la présence de la MINURCAT a permis de réduire la violence et d'acheminer l'aide humanitaire à l'est du Tchad et au nord-est de la Centrafrique, force est cependant de constater une persistance de l'insécurité liée à l'activisme de nombreux mouvements rebelles dans les deux pays.

Sur le plan des acquis, la MINURCAT a contribué, dans un premier temps avec l'aide de la Force européenne EUFOR Tchad/RCA, à la sécurisation et à la protection des camps de réfugiés et de déplacés internes. Elle a facilité l'acheminement de l'aide humanitaire et la protection du personnel des organisations humanitaires et des Nations unies. Son appui à la pacification régionale n'est pas non plus négligeable même si son impact est difficile à évaluer. La MINURCAT a en effet servi d'interlocuteur à la MINUAD, au BINUCA (Bureau des Nations unies en Centrafrique) et à la MICOPAX¹⁴.

13. Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad*. 1^{er} décembre 2010, S/2010/611, p.9.

14. La MICOPAX est la Mission de Consolidation de la Paix de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) en Centrafrique. Elle a remplacé la FOMUC en juillet 2008.



Figure : formation des agents du DIS. Source : MINURCAT

Son principal acquis réside dans la mise en place, en partenariat avec le gouvernement tchadien, d'un Détachement intégré de sécurité (DIS) composé de 850 policiers et gendarmes. Le DIS est chargé d'assurer la protection des civils dans les camps et les zones avoisinantes. La MINURCAT a participé à la sélection, à la formation et à l'opérationnalisation de ce détachement. Celui-ci pourrait servir de modèle à une réforme du secteur de la sécurité indispensable pour l'ensemble du pays. Ces différents acquis sont cependant précaires dans la mesure où ils sont liés à la présence de la MINURCAT sur le terrain. De fait, lorsque la MINURCAT a commencé à retirer ses troupes, les attaques de certains mouvements rebelles ont repris de plus belle. Ainsi le 25 novembre 2010, la ville centrafricaine de Birao, au nord-est du pays, a été occupée par la rébellion de la Convention des patriotes pour la justice et la paix (CPJP). Il a fallu un appui de l'armée tchadienne pour remettre Birao sous le contrôle de l'armée centrafricaine. Quand à la pérennité du Détachement intégré de sécurité (DIS), elle dépend dorénavant de la volonté politique du pouvoir tchadien et de la disponibilité des donateurs à l'appuyer financièrement. En effet, le DIS a fonctionné jusqu'en décembre 2010 grâce aux moyens mobilisés par la MINURCAT¹⁵.

La fragilité des acquis de la MINURCAT résulte d'au moins trois facteurs. Le premier est lié aux faiblesses de son mandat essentiellement humanitaire. Or, les problèmes internes aux deux pays sont intrinsèquement politiques. L'opération n'avait pas la mission de contribuer à trouver des accords entre les pouvoirs tchadien et centrafricain et leurs oppositions armées respectives. De ce point de vue, l'application du mandat de la MINURCAT est rendue difficile par le fait qu'elle doit gérer les conséquences d'une situation sur laquelle elle ne peut pas intervenir. Par ailleurs, la lenteur du déploiement de l'opération, notamment sa composante militaire, a eu des effets néfastes. Même si ce problème est récurrent en matière de maintien de la paix, il a contribué à discréditer la MINURCAT au Tchad. Cette lenteur a en effet servi de prétexte au gouvernement qui n'était pas favorable à sa composante militaire. C'est pourquoi une opération de paix doit aussi faire preuve d'efficacité pour se légitimer, et ce d'autant plus que les attentes sont parfois trop grandes par rapport aux capacités à les satisfaire.

Le deuxième facteur résulte du calendrier de retrait de la mission, soit à la veille d'échéances électorales importantes pour les deux pays. En effet, le 23 janvier 2011, après un report de plus de six mois, la Centrafrique a organisé des scrutins législatif et présidentiel. De son côté, le Tchad s'apprête en 2011 à voter pour les élections législatives (13 février) et présidentielle (8 mai). Le retrait des Casques bleus des zones occupées par les rébellions aura pour conséquence de priver

15. Pour 2011, le budget du DIS est de 21 millions de dollars. Le gouvernement tchadien s'est engagé à prendre en charge 7 millions, soit les dépenses du personnel, et il cherche à mobiliser une aide des donateurs à hauteur de 14 millions de dollars pour couvrir les dépenses liées à la logistique et à la structure nationale de gestion du DIS. Cf. Conseil de sécurité, *op.cit.*, p.2.

les populations de ces régions de la possibilité de participer à ces scrutins dans des conditions de sécurité suffisantes¹⁶.

Le troisième facteur enfin concerne la faiblesse voire l'absence des structures publiques locales dans les régions tchadiennes et centrafricaines affectées par les conflits. Les craintes d'une dégradation de la situation sécuritaire après le retrait de la MINURCAT se sont confirmées avec l'expérience de la ville de Birao citée plus haut. Par conséquent, les partenaires internationaux, les organisations régionales et les Nations unies sont appelés à appuyer les deux gouvernements pour qu'ils signent et appliquent des accords de paix avec leurs oppositions armées respectives. En effet, le rétablissement des structures de l'État sur l'ensemble du territoire ne peut se faire tant qu'une partie du territoire est occupée par des rébellions. Parallèlement, des efforts pour une résolution rapide de la crise du Darfour sont nécessaires compte tenu de ses incidences dans les pays voisins. De nombreux défis sont dès lors à relever si l'on veut consolider les acquis fragiles de la MINURCAT.

4. Des leçons à tirer pour les opérations de maintien de la paix

Si la MINURCAT a connu une existence relativement courte, trois ans, elle a eu un mandat évolutif et complexe qui permet de tirer au moins cinq enseignements susceptibles d'aider à améliorer la gestion des opérations de paix. Il s'agit des défis à relever et des pistes de réflexions à approfondir pour éviter que cette mission qui a innové sur certains aspects, ne contribue à discréditer les opérations de paix pourtant indispensables.

La MINURCAT illustre les difficultés de l'ONU à intervenir dans la résolution des conflits de type nouveau. Ceux-ci surviennent à l'intérieur d'un pays et impliquent plusieurs protagonistes avec des connexions régionales voire internationales. Or, toute intervention dans ce type de situation se heurte à deux principes contradictoires : d'une part le respect de la souveraineté exigée par le gouvernement en place, et d'autre part, la responsabilité de protéger que l'ONU tente d'appliquer depuis 2000. La question s'avère aujourd'hui problématique et pousse un nombre croissant de gouvernements à remettre en cause la présence onusienne même s'ils sont confrontés à des situations conflictuelles particulièrement aigües¹⁷. En effet, l'exemple tchadien s'ajoute à celui du Burundi qui a obtenu le retrait du BINUB (Bureau des Nations unies au Burundi) et celui de la RD Congo qui, en 2010, a demandé le retrait de la MONUC. Le gouvernement congolais a finalement accepté le changement du mandat de la mission et sa transformation en MONUSCO¹⁸. Il s'avère par conséquent urgent, pour l'ONU et les organisations régionales, d'identifier les options réalistes et concrètes permettant de continuer à assurer la paix et la sécurité en situation de crise lorsque les gouvernements en place sont défaillants.

La MINURCAT illustre aussi la valeur ajoutée d'un partenariat entre l'ONU et les organisations régionales comme l'Union européenne en matière de maintien de la paix. En effet, le déploiement de l'opération EUFOR Tchad/RCA a permis à l'ONU d'intervenir rapidement dans ces deux pays

16. Dans ces conditions, il sera intéressant d'examiner le rapport de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne pour le scrutin législatif du 13 février au Tchad. Une partie des 70 observateurs de cette mission a été déployée à partir du 16 décembre 2010 : <http://www.eueom.eu/tchad2011/accueil> Par contre, l'UE n'a pas envoyé d'observateurs électoraux pour les élections générales du 23 janvier 2011 en Centrafrique.

17. Cette tendance a des implications nombreuses, y compris en termes d'analyse des États dits "fragiles". Lire T. Vircoulon, « Tchad : La victoire facile d'un État fragile contre les institutions internationales », On the African Peacebuilding Agenda, 2 septembre 2010 : <http://www.crisisgroup.org/fr/publication-type/editoriaux.aspx>

18. X. Zeebroek, « RDC: MONUC-MONUSCO. La fin du bras de fer », Les Nouvelles du GRIP, n° 2, 2010, p. 1-3.

alors que la lenteur de mobilisation des Casques bleus aurait retardé l'intervention de plusieurs mois¹⁹. En outre, selon Jocelyn Coulon, la présence de l'EUFOR a permis à l'ONU de concentrer son attention sur le recrutement et la formation des policiers du Détachement intégré de sécurité (DIS) et sur son mandat humanitaire et de renforcement de l'État de droit²⁰. Aussi, on peut penser que ce type de partenariat puisse être mis en œuvre lorsque les brigades régionales africaines seront opérationnelles dans le cadre l'architecture de paix et de sécurité actuellement mise en place par l'Union Africaine. Des partenariats entre l'ONU et les organisations régionales comportent des potentialités non encore exploitées en matière de maintien de la paix même si de nombreux défis politiques, opérationnels et logistiques sont à relever.

Une autre leçon importante concerne la nécessaire réduction des lourdeurs bureaucratiques en matière de gestion des opérations de paix. Elle va de pair également avec l'importance de penser ces missions comme des cadres organisationnels qui ont besoin d'une cohérence et d'une certaine prévisibilité pour avoir des résultats. Les six résolutions du Conseil de sécurité sur la MINURCAT et les seize rapports du Secrétaire général de l'ONU pendant les trois années de l'opération font penser que ses responsables ont passé une grande partie de leur temps à négocier les résolutions et à rédiger les rapports trimestriels au lieu d'assurer le suivi de la mise en œuvre des actions sur le terrain²¹. En outre, la prorogation à diverses reprises de la mission en 2010 révèle le climat d'incertitude dans lequel les cadres de cette mission ont travaillé. On comprend dès lors mieux que certaines opérations aient du mal à garder leurs cadres expérimentés à l'approche de leur fermeture. Même si cette question est complexe et difficile, elle mérite une attention pour trouver un équilibre entre l'obligation de rendre des comptes d'une part, et la flexibilité nécessaire à l'exécution des opérations difficiles dans des environnements souvent volatiles.

Le déploiement d'une opération de maintien de la paix alors que les conditions de paix ne sont pas remplies, à l'instar du Tchad et de la Centrafrique en 2007, peut avoir des effets néfastes à moyen et long termes. D'une part, on crée beaucoup d'attentes au niveau des populations sans avoir les moyens humains et matériels, voire même la volonté politique, de les satisfaire. D'autre part, les déceptions qui en résultent favorisent le discrédit de l'action de l'ONU même si celle-ci n'est pas la seule responsable des difficultés. Plus globalement, cette situation soulève la question de la responsabilité de l'État comme garant de la paix et de la sécurité de ses populations dans le cadre de la gouvernance mondiale.

Enfin, cette réflexion nous amène à faire le constat qu'au bout du compte, la meilleure approche de gestion des conflits réside dans la prévention. L'exemple du Tchad et de la Centrafrique illustre l'urgence de s'attaquer aux causes profondes de leurs crises, à savoir les faiblesses de la gouvernance publique aux niveaux local et national. L'absence d'institutions capables d'assurer la sécurité et les services publics de base renforce les facteurs conflictuels. Quand il faut attendre qu'une mission de paix construise des infrastructures routières et autres, comme ce fut le cas pour la MINURCAT, c'est trop tard. Pour ce faire, les partenariats entre les donateurs, y compris les agences de l'ONU, et leurs partenaires des pays en développement, devraient se donner comme

19. Toutefois, il a fallu aussi à l'UE plus de six mois après l'adoption de la résolution 1778 pour que l'EUFOR Tchad/RCA soit opérationnelle, en mars 2009. La gestion des crises reste dès lors un défi à relever.

20. J. Coulon, « Tchad : du rôle essentiel de la MINURCAT » : <http://www.grotius.fr/tchad-du-role-essentiel-de-la-minurcat/>

21. Voir la liste des résolutions et des rapports en annexe. La tendance bureaucratique à la production des résolutions n'est pas le propre des Nations unies ou du maintien de la paix. Nous avons constaté la même pratique en matière d'appui européen à la gouvernance en Afrique. Cf. P. Sebahara, *La politique extérieure de l'Union européenne et la gouvernance démocratique en Afrique : défis et options*. Bruxelles, GRIP, « Note d'Analyse du GRIP », 30 novembre 2010 : <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=892>

objectif ultime de contribuer à la mise en place des institutions publiques fonctionnelles. Dans cette perspective, la lutte contre les principales causes de la déliquescence de plusieurs États africains doit être une priorité. Ces causes sont liées notamment aux pratiques de discriminations ethnique et communautaire, de corruption et de mauvaise gestion des biens et des fonds publics. Dans tous les cas, le renforcement des institutions publiques garantes de l'intérêt général constitue la meilleure approche de la consolidation de la paix et de la reconstruction post-conflit.

Annexe 1 : Évolution du mandat de la MINURCAT : résolutions du Conseil de sécurité.

Date	Résolution	Mandat et règles d'engagement	Effectif autorisé	Observations
25 septembre 2007	Résolution 1778	Déploiement d'une opération civile et policière de l'ONU , la MINURCAT, et une force militaire de l'Union européenne (EUFOR) sous chapitre VII, afin de contribuer à la protection des civils, d'assurer la promotion des droits de l'homme et l'État de droit, de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et de promouvoir la paix régionale.	MINURCAT : 300 policiers et 50 officiers de liaison militaire, ainsi qu'un nombre approprié de personnel civil. EUFOR Tchad-RCA : 2.500 à 3.000.	Lancement de MINURCAT.
24 septembre 2008	Résolution 1834	Prorogation du mandat de la MINURCAT jusqu'au 15 mars 2009.	Idem.	
14 janvier 2009	Résolution 1861	Prorogation de la présence multidimensionnelle pour 12 mois et celui de la MINURCAT jusqu'au 15 mars 2010 ; plus l'extension du mandat à la composante militaire pour succéder à l'EUFOR Tchad/RCA au 15/03/2009.	300 policiers, 25 officiers de liaison militaire, 5.200 soldats et un nombre approprié de personnel civil.	Demande au SG de le tenir informé de la situation tous les trois mois.
12 mars 2010	Résolution 1913	Prorogation du mandat jusqu'au 15 mai 2010.	Idem.	Idem.
12 mai 2010	Résolution 1922	Prorogation du mandat jusqu'au 26 mai 2010 et options pour une révision du mandat après les deux semaines.	Idem.	Idem.
25 mai 2010	Résolution 1923	Révision du mandat et sa prorogation jusqu'au 31 décembre 2010 : le gouvernement tchadien assure la responsabilité de protection des civils, retrait graduel des soldats dès le 27 mai 2010 , renforcement des actions initiées pour assurer leur durabilité après le départ de la MINURCAT.	2.200 soldats (1.900 au Tchad et 300 en RCA), 25 officiers de liaison militaire, 300 policiers et un nombre approprié de personnel civil.	Réduction du nombre de soldats à 2.200 pour le 15 juillet et retrait du reste des troupes à partir du 15 octobre 2010.

Annexe 2 : Rapports du Secrétaire général de l'ONU sur la MINURCAT

N°	Rapport du Secrétaire général	Date de publication
1	<u>S/2006/1019</u>	22 décembre 2006
2	<u>S/2007/97</u>	23 février 2007
3	<u>S/2007/400</u>	3 juillet 2007
4	<u>S/2007/488</u>	10 août 2007
5	<u>S/2008/760</u>	17 décembre 2007
6	<u>S/2008/215</u>	1 avril 2008
7	<u>S/2008/444</u>	8 juillet 2008
8	<u>S/2008/601</u>	12 décembre 2008
9	<u>S/2008/760</u>	4 décembre 2008
10	<u>S/2009/199</u>	14 avril 2009
11	<u>S/2009/359</u>	14 juillet 2009
12	<u>S/2009/535</u>	14 octobre 2009
13	<u>S/2010/217</u>	29 avril 2010
14	<u>S/2010/409</u>	30 juillet 2010
15	<u>S/2010/529</u>	14 octobre 2010
16	<u>S/2010/611</u>	1 décembre 2010

* * *

Le Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < www.grip.org >