

Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP)
www.operationspaix.net

Étude de référence sur les capacités civiles

Le cas du Burkina Faso

Étienne Tremblay-Champagne

25 septembre 2012



Table des matières

1. Introduction	1
1.1 Principales conclusions	3
2. Approche générale de la coopération internationale	4
2.1 Cadres institutionnels	4
2.2 Type et ampleur de l'assistance	7
2.3 Pays bénéficiaires	11
3. Approche nationale visant à fournir une expertise et des capacités spécialisées	14
3.1 Cadres de travail	14
3.2 Analyse du type et du nombre de Casques bleus déployés	15
4. Orientations futures	17
4.1 Les aspirations nationales face aux capacités civiles	17
4.2 Enjeux et ouvertures	18
5. Conclusions	19
Annexe 1 : Les crises du Togo et de la Côte d'Ivoire	21
Annexe 2 : Un intervenant majeur au Soudan	23
Annexe 3 : Les récentes participations en Guinée et au Mali	24
Bibliographie	26
Liste des principales personnes interrogées	27

1. Introduction

Ces dix dernières années, le Burkina Faso est devenu un centre diplomatique régional, sa participation à la paix et à la sécurité étant désormais au cœur de sa politique étrangère. L'aspect le plus visible de sa participation se traduit par la médiation et la facilitation, ainsi que par son rôle de plus en plus important dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Cet engagement actif dans la prévention et la résolution des conflits a mobilisé les plus hauts paliers du gouvernement, notamment le chef de l'État, Blaise Compaoré, et le ministre des Affaires étrangères, Djibril Bassolé. En s'appuyant sur les expériences nationales et sur les liens étroits établis avec les acteurs régionaux, les premiers efforts de médiation et les déploiements d'opérations de maintien de la paix sont progressivement devenus une composante essentielle des initiatives internationales du Burkina Faso. Face à l'augmentation de la complexité de la gestion d'un nombre croissant d'effectifs et de théâtres d'opération, un processus d'institutionnalisation, toujours en cours à ce jour, a été mis en œuvre afin de renforcer davantage la participation du pays aux initiatives de maintien de la paix.

Des démarches similaires sont désormais envisagées pour la participation de civils dans des contextes de crise, comme la création de l'Agence burkinabè de coopération technique et culturelle. En effet, la gestion de l'envoi de personnel civil présente encore des lacunes puisqu'elle se fait de manière plutôt réactive que proactive. La combinaison d'une volonté politique forte d'assistance dans des zones postconflit, de l'expertise confirmée dans la médiation, de l'établissement de structures institutionnelles et de la conception d'instruments politiques visant à augmenter les contributions, font du Burkina Faso une étude de cas intéressante alors que l'initiative globale des capacités civiles des Nations Unies (*System wide civilian capacities initiative*) est en cours de mise en œuvre¹.

Le ROP : Créé en 2005, le Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP) est devenu une référence incontournable dans le domaine des opérations de maintien de la paix. Affilié au Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CERIUM), le ROP a pour double mission de jeter un éclairage aussi large que possible sur les opérations de paix et d'œuvrer au renforcement global des capacités africaines pour les opérations de paix.

Approche et méthodologie : En juillet 2012, le ROP a été mandaté par l'Institut norvégien des Affaires internationales (NUPI) pour concevoir une étude de cas sur un pays d'Afrique francophone. Son contenu aidera à produire une étude de référence globale, qui comparera les approches de cinq pays sélectionnés sur l'assistance civile aux pays en situation postconflit. Cette initiative aidera à appuyer la participation des civils à l'initiative Civcap.

Les cinq objectifs de cette étude sont les suivants : 1/ Situer la démarche Civcap dans des cadres de coopération internationale plus larges; 2/ Identifier les organisations et

¹ Démarrée par l'analyse du rapport remis en février 2011 par le Groupe consultatif de haut niveau sur les capacités civiles, intitulé *Des moyens civils à la hauteur des situations postconflituelles* (A/65/747-S/2011/85). Ce groupe était présidé par l'ancien Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, Jean-Marie Guéhenno.

les pays bénéficiaires; 3/ Comprendre l'approche actuelle visant à recourir à la démarche Civcap; 4/ Identifier et analyser des cas précis de démarches Civcap ; et 5/ Comprendre les orientations et les intérêts futurs s'inscrivant dans la démarche Civcap.

Bien que le choix d'autres pays ait également été envisagé pour cette étude, nous avons retenu le Burkina Faso dans la mesure où sa participation aux efforts de paix et de sécurité a augmenté rapidement. En dépit de ressources limitées, le Burkina Faso a démontré une volonté politique claire de s'engager sur la scène internationale, tout particulièrement dans le domaine clé de l'envoi d'expertise civile. Le succès de ce pays en termes de ses structures spécialisées et sa capacité à anticiper les difficultés, servira de modèle à d'autres pays confrontés à des situations semblables.

L'étude de cas sur le Burkina Faso est essentiellement basée sur une série d'entrevues, menées en personne ou par téléphone, avec des diplomates de haut rang et des hauts fonctionnaires burkinabè, à la fois de Ouagadougou et de New York. Ces entrevues ont été réalisées dans le cadre de cette initiative mais aussi dans le cadre des projets de renforcement des capacités menés par le ROP. Des renseignements complémentaires ont également été recueillis au moyen de documents officiels et de rapports de recherche, comprenant des données obtenues lors de certaines activités du ROP.

L'étude de cas sur le Burkina Faso mettra particulièrement l'accent sur cinq domaines essentiels dans lesquels des lacunes chroniques ont été identifiées par le rapport du Groupe consultatif de haut niveau sur les moyens civils dans les situations post-confliktuelles, et qui sont au centre de la plateforme CAPMATCH : le domaine de la sûreté et de la sécurité de base, la justice, les processus politiques inclusifs, les fonctions essentielles de l'État et la remise sur pied de l'économie. Alors que les renseignements sur les déploiements sont répartis entre différents ministères, cette étude se concentrera sur les principaux domaines de l'assistance du Burkina Faso dans des zones postconflit sans nécessairement identifier l'ensemble des participations civiles antérieures. L'étude se concentrera également sur le rôle des fonctionnaires burkinabè afin de définir l'engagement du pays, puisque la plupart des participants sont déployés sur une base individuelle, sans passer par les voies gouvernementales officielles. Il est également important de remarquer qu'il n'existe aucun autre mécanisme formel permettant au gouvernement de puiser dans l'expertise diversifiée de la société civile et de la mettre à contribution.

En accordant de plus en plus d'importance sur la consolidation de la paix dans les contextes post-conflit, le personnel militaire a dû prendre en charge certaines tâches civiles, comme les efforts de construction des infrastructures et l'acheminement de l'aide humanitaire. Toutefois, l'étude se concentrera uniquement sur l'assistance des capacités civiles fournies par du personnel sans uniforme. Néanmoins, nous verrons le cas particulier des agents des services correctionnels, en raison de l'importance de la réforme des services pénitentiaires et correctionnels dans l'approche Civcap. Il faut savoir que les agents des services correctionnels burkinabè proviennent de la Garde de sécurité pénitentiaire (GSP). Bénéficiant d'un statut similaire à celui de la gendarmerie, ce personnel spécialisé est affecté exclusivement aux systèmes pénitentiaires, que ce soit au niveau national ou dans des missions de maintien de la paix. Bien que sa participation dans ce domaine n'ait commencé qu'en 2006, le Burkina Faso est aujourd'hui le principal pays contributeur pour ce type de personnel

auprès des Nations Unies. La création d'un centre de formation spécialisé pour les gardes de sécurité pénitentiaire est également envisagée pour consolider cette expertise nationale.

1.3 Principales conclusions

Le cas du Burkina Faso montre que l'envoi de civils dans des zones postconflit peut faire toute une différence sans nécessairement requérir la participation d'effectifs considérables. La plupart de ces civils ont été déployés par petites équipes polyvalentes de fonctionnaires expérimentés mobilisés pour des opérations de paix ainsi que pour des médiations internationales. Bien que cette contribution ait d'abord été centrée sur l'Afrique de l'Ouest, les actions du Burkina Faso vont désormais plus loin, puisque le pays participe à la résolution de la crise au Soudan, particulièrement au Darfour, mais aussi au Soudan du Sud et dans la région frontalière d'Abyei.

Cela résulte de l'engagement clair du Burkina Faso pour la paix et la stabilité, un pilier central de la politique internationale du pays, étant entendu qu'il s'agit de la clé de la prospérité et du prestige de ce pays sur la scène internationale. Ce choix politique manifeste a été facilité par le rôle clé du chef de l'État. À l'heure actuelle, on peut classer l'engagement international du Burkina Faso dans cinq catégories : la gestion des conflits et les dialogues politiques inclusifs (DPI), la fourniture d'une assistance dans des situations postconflit, les affaires humanitaires, l'assistance électorale et la formation professionnelle².

Ces dernières années, le Burkina Faso est ainsi devenu le principal fournisseur d'agents de services correctionnels pour les Nations Unies tandis que ses efforts de médiation de haut niveau menés en Afrique de l'Ouest et au Darfour sont devenus une marque de commerce du pays. Sur un plan strictement quantitatif, le nombre de civils déployés dans des zones postconflit demeure faible, étant donné que la plupart des participations à des opérations de paix dépendent de personnel en uniforme, tandis que les initiatives de collaboration internationale ont essentiellement porté sur la médiation. Ces réalisations sont néanmoins assez impressionnantes pour un pays dont près de la moitié de la population (17 millions d'habitants) vit sous le seuil de la pauvreté, comme le souligne le CIA World Factbook. Bien qu'il soit très peu probable que la participation du Burkina Faso atteigne celle des acteurs incontournables que sont l'Égypte et l'Afrique du Sud, le pays montre toutefois ce dont il est capable avec de la volonté politique.

Étant donné que le personnel burkinabè en uniforme participant aux missions des Nations Unies a été multiplié par huit depuis 2006, atteignant près de 1 100 personnes en 2012, des travaux sont actuellement en cours pour structurer et développer la participation des capacités civiles. Cette étude de cas va démontrer comment la visibilité et l'accent grandissants mis sur les capacités civiles au niveau international peuvent être exploités afin de concevoir des politiques et des lignes directrices dans les pays qui souhaitent augmenter leur participation civile dans des zones postconflit, mais qui doivent encore conceptualiser ce processus.

² L'expérience du Burkina Faso dans la coopération internationale a souvent comporté des efforts de médiation et de facilitation, un dialogue ouvert et des mécanismes de partage du pouvoir, des élections ainsi qu'une réforme de l'administration publique, tandis que les déploiements de missions de paix ont été axés sur la réforme des services pénitentiaires et correctionnels, ainsi que sur celle des systèmes judiciaires et juridiques.

Le cas du Burkina Faso est particulièrement intéressant puisque des agences et des structures spécialisées ont été créées afin de traiter des questions de paix et de sécurité internationales durant la période visée par l'étude (de 2006 à 2012). Alors que les déploiements de civils deviennent plus complexes, l'élaboration d'une stratégie globale de coopération internationale, de maintien de la paix et de lignes directrices et de politiques interministérielles communes, devra se poursuivre. Bien que des progrès aient été accomplis pour harmoniser des pratiques essentiellement informelles³, ces efforts doivent continuer à permettre d'élargir les engagements des civils burkinabè par une politique plus proactive.

Comme on ne dispose pas de portrait clair de l'expertise civile disponible, il faut souligner le besoin d'adopter une approche plus structurée de la coopération internationale. En misant sur ce qui a été fait pour le personnel en uniforme, l'administration burkinabè souhaite, dans les prochaines années, définir l'expertise en créant une base de données nationale et en sensibilisant les autres acteurs, au-delà des ministères des Affaires étrangères et de la Justice. Dans quelques années, on pourrait envisager le même exercice afin de mesurer les progrès et donner une meilleure vue d'ensemble des répercussions de l'initiative Civcap sur la contribution des civils burkinabè.

2. Approche générale de la coopération internationale

2.1 Cadres institutionnels

Un engagement basé sur la Constitution : L'engagement soutenu du Burkina Faso dans la coopération et la paix internationales est ancré dans sa Constitution, approuvée par référendum le 2 juin 1991. En soulignant l'importance de l'intégration économique et politique en Afrique, elle stipule que le pays est désireux de « promouvoir la paix, la coopération internationale (et) le règlement pacifique des différends entre États ».

La politique étrangère du Burkina Faso repose sur deux piliers fondamentaux : la contribution à l'intégration régionale, continentale ainsi que la promotion de la paix et de la sécurité dans le monde. Au cours des dix dernières années, sa contribution à la paix et à la stabilité, notamment par la médiation et par la prévention des conflits, est devenue une caractéristique inhérente au Burkina Faso. C'est grâce à cet engagement que ce pays est devenu l'un des principaux acteurs de la médiation en Afrique de l'Ouest, en participant à la gestion de crises majeures, notamment en Côte d'Ivoire, au Darfour et au Mali. Par ailleurs, le Burkina Faso a également présidé le premier débat du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la médiation, en septembre 2008, un engagement qui a mené à la première déclaration présidentielle du Conseil sur cette question, ainsi qu'à la création de l'équipe d'experts en médiation en attente des Nations Unies (*UN Standby Team of Mediation Experts*). Le Burkina Faso a également été reconnu pour sa participation aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, comme en République démocratique du Congo, au Soudan et en Haïti.

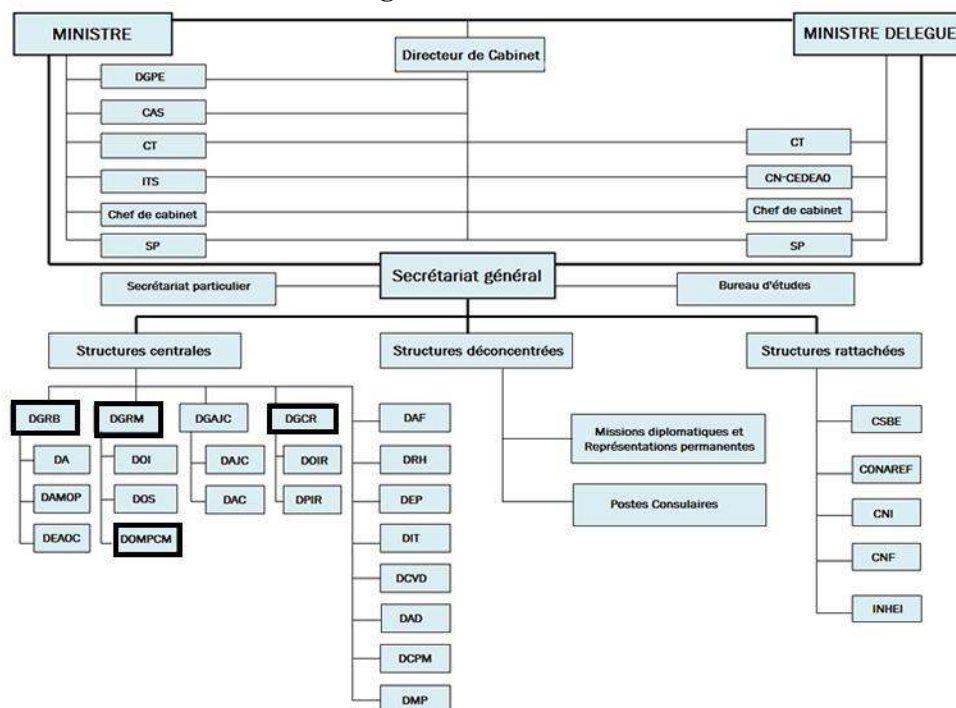
³ Notamment par l'élaboration de décrets interministériels officialisant les modalités pratiques comme les déploiements et la formation, ainsi que les procédures ministérielles et les documents d'orientation.

Sur un plan stratégique, la prévention et la gestion des conflits sont au cœur de la politique de « soft power » du Burkina Faso. Le fait que cet engagement assure le statut du Burkina Faso comme « une nation qui consolide son respect en Afrique et sur la scène internationale », mentionné à plusieurs reprises par le président Blaise Compaoré (2005), pour qui la reconnaissance du pays, à la fois en Afrique et sur la scène internationale, est étroitement liée à sa participation active à la coopération politique et économique. Ces politiques ont considérablement amélioré la réputation internationale du Burkina Faso depuis la fin des années 1990, lorsque le pays avait été sévèrement critiqué lors de la crise au Libéria et après la mort du journaliste Norbert Zongo. Cela a permis au pays d'améliorer ses relations avec des pays comme les États-Unis, qui lui fournissent désormais une aide au développement importante et lui ont permis de devenir un acteur important du programme de formation ACOTA ainsi que du Partenariat transsaharien contre le terrorisme (Sahara Counterterrorism Partnership, TSCTP). Cette évolution vers une nouvelle identité sur la scène internationale a également conduit à un prestige international, confirmé par un siège de membre non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies (de 2008 à 2009) ainsi qu'au Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (de 2006 à 2007, puis de 2008 à 2009). De plus, il faut remarquer que Kadré Désiré Ouedraogo, qui est burkinabè, est à la tête de la Commission de la CEDEAO depuis mars 2012.

Cet engagement dans la coopération régionale peut également s'expliquer par des facteurs géographiques et sociologiques. En effet, le Burkina Faso est un petit pays enclavé au cœur de l'Afrique de l'Ouest, qui partage des frontières avec six pays sur les 15 que compte la région. Dans ce contexte, son développement est fortement tributaire de la stabilité régionale et des bonnes relations avec les voisins, surtout ceux qui ont un accès à la mer. L'interdépendance régionale est particulièrement importante étant donné que la plupart des menaces présentes en Afrique de l'Ouest, surtout dans la région du Sahel-Sahara, sont de nature transnationale, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles comme des sécheresses, de menaces liées à des activités terroristes, au crime organisé, ou d'activités criminelles comme le trafic d'armes et de drogues.

La distinction fondamentale entre la coopération internationale et le maintien de la paix : Le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération régionale (MAECR) est le principal acteur engagé dans la mise en œuvre de la politique étrangère du Burkina Faso, puisqu'il assure la coordination entre les acteurs nationaux participant à la coopération internationale et aux missions de maintien de la paix. Dans le cadre de cette étude, nous examinerons seulement les structures du MAECR visant les deux objectifs susmentionnés. Il est important de noter que les structures prévues pour la coopération internationale sont distinctes de celles pour les opérations de maintien de la paix.

Structure organisationnelle du MAECR⁴



La Direction des Opérations de maintien de la paix et de la Coopération militaire (DOMPCM), qui fait partie de la Direction générale des relations multilatérales (DGRM), est le point central pour la plupart des questions portant sur le maintien de la paix, que ce soit au sein du MAECR ou avec d'autres acteurs ayant recours à une structure de coordination interministérielle. La répartition des responsabilités n'est pas très claire pour ce qui est de la coopération internationale. L'Agence burkinabè de coopération technique et culturelle a été établie par un décret présidentiel en 2008. Cette agence est chargée « de la promotion et de la valorisation des compétences et de l'expertise nationales sur les plans régional et international », mais n'a pas encore été mise en place. À l'heure actuelle, la coopération internationale peut être organisée par l'intermédiaire de la Direction générale de la coopération régionale (DGCR), de la Direction générale des relations bilatérales (DGRB) ou de la Direction générale des relations multilatérales (DGRM).

Une fois mise en place, l'Agence burkinabè de coopération technique et culturelle devrait être en mesure de centraliser les questions portant sur la coopération civile et d'agir comme une force motrice afin de faciliter une approche pangouvernementale des déploiements civils. Non seulement cette structure permettra d'élaborer des lignes directrices et d'identifier l'expertise existante, mais elle bénéficiera également de ses propres budgets et organes de gestion. En donnant de la visibilité à ces questions, on peut également y voir une façon d'obtenir les fonds nécessaires à la réalisation de tels projets. De plus, il faut noter que depuis octobre 2011, le cabinet du ministre des Affaires étrangères dispose d'une Cellule d'analyse stratégique pour assister ses travaux portant sur la prévention, la gestion et la résolution de crises et de conflits, notamment par la médiation, la conciliation et la réconciliation. Les décisions

⁴ Source : Site web du MAECR : <http://www.mae.gov.bf/organisation.html>

concernant la coopération internationale et le maintien de la paix sont aussi fortement centralisées au niveau politique.

2.2 Type et ampleur de l'assistance

La coopération internationale du Burkina Faso étant étroitement liée à l'intégration régionale et continentale aux niveaux politique et socio-économique, certains chercheurs qualifient les actions du pays de « diplomatie de développement » (Sawadogo 2007 : 11). Même si les priorités de la politique étrangère sont clairement identifiées, le type et l'ampleur de l'assistance accordée dépendront essentiellement des demandes reçues. Par conséquent, la coopération est essentiellement structurée au cas par cas. Chaque demande est examinée pour voir si le Burkina Faso a la capacité de répondre aux besoins particuliers de celle-ci. Si ce type de coopération ne peut être établi sur une base juridique existante, alors l'Assemblée nationale sera invitée à voter un nouveau décret ou une loi.

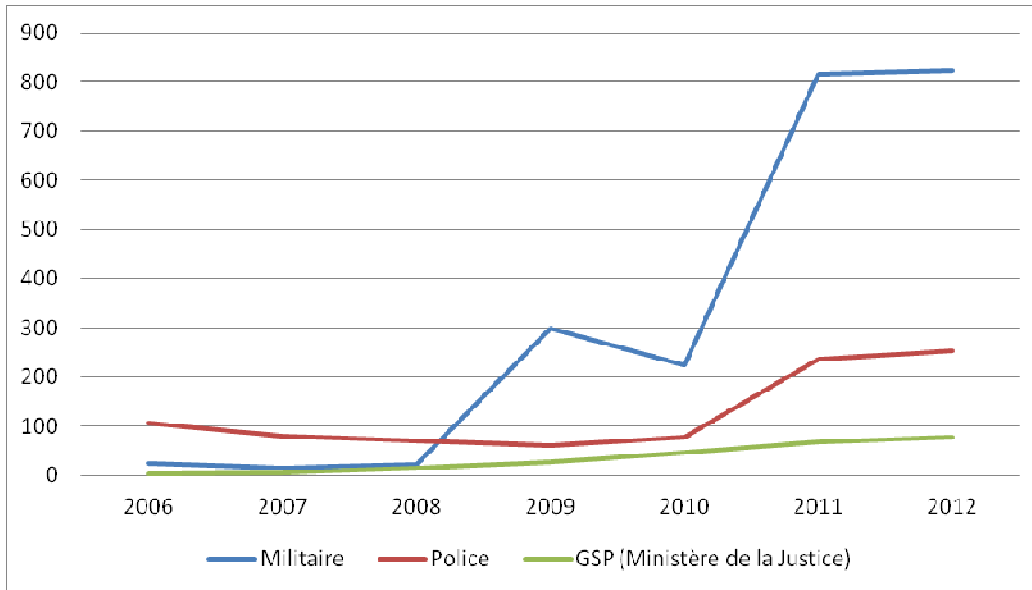
Une vision souple de la coopération internationale : Quant au reste de sa politique étrangère, le Burkina Faso a établi des priorités claires, mais il est assez flexible lorsqu'il s'agit de son cadre de travail institutionnel. En raison de la régionalisation croissante de la gestion des conflits, le Burkina Faso agira dans le cadre du mandat de l'organisation qui semble la plus adaptée pour gérer une crise. En effet, les efforts du Burkina Faso dans les domaines de la coopération et de la prévention des conflits sont réalisés de manière bilatérale (Togo, Guinée), régionale (Côte d'Ivoire, Mali) ou continentale (Darfour), même s'il y a eu un changement manifeste ces dix dernières années en faveur d'opérations de paix onusiennes.

Un engagement axé sur cinq domaines : Bien qu'il soit du type réactif, l'engagement du Burkina Faso dans des zones postconflit peut être réparti dans cinq domaines : la gestion des conflits et les dialogues politiques inclusifs (DPI), la fourniture d'une assistance dans des situations postconflit, les affaires humanitaires, l'assistance électorale et la formation professionnelle.

La gestion des conflits et les dialogues politiques inclusifs ont toujours été un élément important de l'engagement du Burkina Faso à l'étranger, comme le confirme l'importance de son rôle de médiateur durant son dernier mandat à titre de membre non permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cet engagement est principalement structuré autour de la médiation et de la facilitation des processus de paix, ainsi que du déploiement de personnel dans des missions de paix. La plupart des civils participent à ces missions dans des cadres de coopération internationale, plus récemment les médiations de la CEDEAO et de l'Union africaine au Mali et au Darfour.

Il est également possible d'observer la participation du Burkina Faso dans l'acheminement de l'aide dans des zones postconflit par des déploiements dans des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et de la récente mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau.

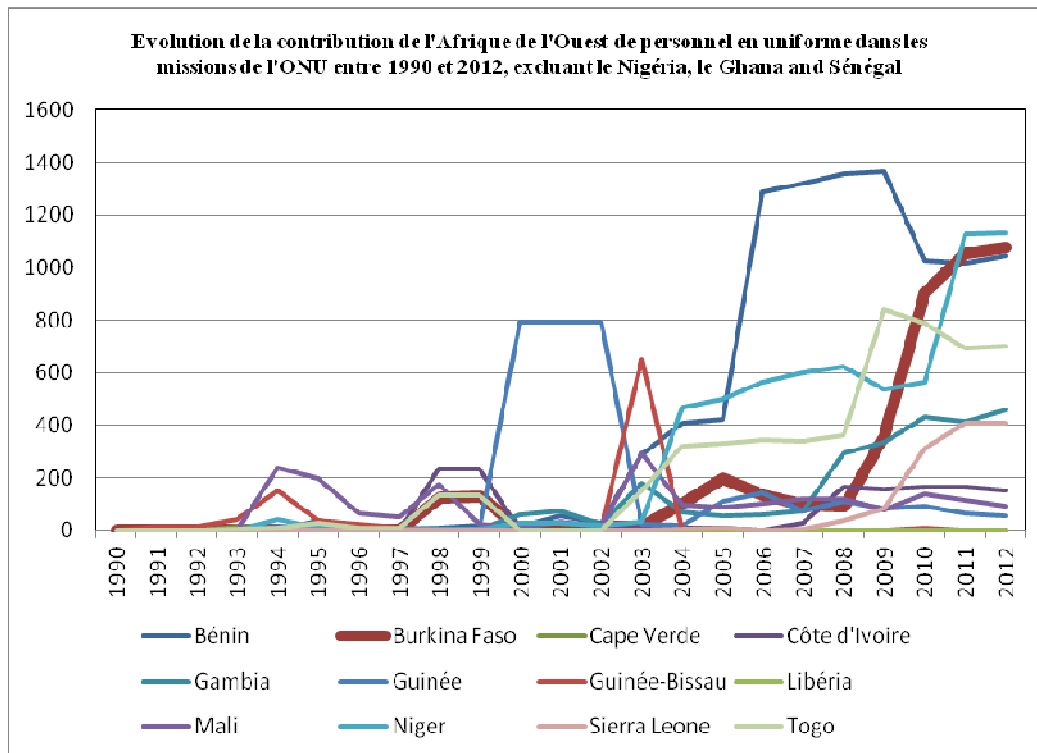
Présence de personnel militaire, policier et pénitentiel dans les missions de maintien de la paix des Nations unies⁵



En tant que tel, le nombre d'effectifs a évolué, passant de moins de 150 personnes à près de 1100 entre 2006 et 2012. Bien que les deux tiers de cette croissance représentent le personnel militaire, celui des services policiers et pénitentiaires a constamment augmenté. Alors qu'il y a environ 250 agents de police, le personnel des services pénitentiaires s'élève à 77 personnes en 2012. À l'exception du personnel de la GSP, le nombre de fonctionnaires comme les juristes et les magistrats a varié de 31 à 33 personnes entre 2009 et 2010. Par conséquent, une estimation juste du nombre total de civils déployés, incluant le personnel des services pénitentiaires, s'élèverait à environ une centaine de personnes. Enfin, il faut noter que les fonctionnaires ont été déployés par l'intermédiaire d'accords bilatéraux, comme les médecins et les ingénieurs, et que ces derniers ne sont pas comptabilisés en raison du manque de données.

Le Burkina Faso, qui à l'origine contribuait de façon minimale aux efforts de maintien de la paix des Nations Unies, est rapidement devenu l'un des principaux acteurs émergents de la région, comme le Bénin et le Niger. On peut voir cette évolution sur les graphiques suivants (données des Nations Unies), qui ne tiennent pas compte des trois principaux contributeurs de l'Afrique de l'Ouest (Nigéria, Ghana et Sénégal) sur le plan du personnel, afin de faciliter les comparaisons. Cela s'explique principalement en raison de la contribution du Burkina Faso à la MINUAD, constituée essentiellement de personnel en uniforme.

⁵ Les chiffres concernant les effectifs de l'armée et la police proviennent des Nations unies (www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/), et sont complétés par des données de membres de la GSP, obtenues lors d'entrevues.



L'aide humanitaire représente également une part importante de l'action internationale du Burkina Faso, notamment par l'intermédiaire de la Commission nationale pour les réfugiés (CONAREF), une institution disposant d'une expertise considérable dans la gestion de situations complexes, la dernière étant l'arrivée ces derniers mois de 150 000 réfugiés maliens dans une zone confrontée aux pénuries alimentaires. Cette aide humanitaire a été accordée sur une base bilatérale.

9

Avec la création en 1991 de l'une des premières Commissions électorales nationales indépendantes (CENI) de la région, les élections ont également été une priorité pour le pays, que ce soit par la structuration et la gestion des listes électorales ou par la supervision des tours de scrutin et des référendums. Ces thèmes ont été au cœur de la plupart des participations à des efforts de médiation ou de maintien de la paix. Des effectifs ont aussi été envoyés pour assurer la sécurité de processus électoraux pendant ces périodes, ainsi que pour les élections de 2010 en Côte d'Ivoire, dans le cadre d'un mandat de la CEDEAO.

Enfin, le Burkina Faso abrite de nombreux instituts régionaux de formation spécialisée pour l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale, dont notamment ceux spécialisés dans les douanes, les finances publiques, le génie, la police et l'armée⁶. Même si le nombre de stagiaires étrangers demeure faible à l'École nationale des douanes (40 stagiaires sur 2 152 étudiants depuis 1970), l'Institut international d'ingénierie de l'eau et de l'environnement a accueilli 870 étudiants de 21 nationalités dans son centre, 550 étudiants de 27 nationalités pour l'enseignement à distance et 1 400 étudiants pour l'éducation permanente pour la période 2009-2010. L'École

⁶ École nationale des douanes, Institut International d'ingénierie de l'eau et de l'environnement, École Nationale de Police et École militaire technique de Ouagadougou. Toutes les données suivantes proviennent de leurs sites Web et du ministère des Affaires étrangères de la France.

militaire technique de Ouagadougou, dirigée avec le soutien de la France, indique qu'elle a accueilli 1 070 stagiaires en provenance de 19 pays depuis sa création en 2000. Elle offre 150 places chaque année, un quart étant réservé aux étudiants burkinabè.

La création de deux autres instituts de formation régionaux est prévue. Le premier, consacré à l'assistance à la protection des populations civiles, bénéficie du soutien bilatéral de la France (*Institut supérieur d'études de protection civile de Ouagadougou, ISEPC*), tandis que l'autre sera dédié aux agents des services correctionnels.

Assistance matérielle et soutien financier : La coopération internationale est financée par des budgets nationaux consacrés à la coopération et à l'intégration régionale. Contrairement à la coopération bilatérale, les dépenses peuvent être partiellement ou entièrement remboursées si le travail est réalisé à la demande d'une organisation, notamment pour le maintien de la paix. La participation financière est assez importante pour le Burkina Faso en raison du caractère indispensable de la stabilité internationale et de la prévention des conflits dans sa politique étrangère. Ces coûts augmentent rapidement au cours d'interventions complexes, puisque le financement couvre non seulement les salaires et les structures d'accueil des fonctionnaires, mais aussi les frais d'administration et de déplacement générés par leur travail, comme lorsque des intervenants locaux participent à des réunions de négociation situées à Ouagadougou, dans le pays hôte ou ailleurs.

Bien que le Burkina Faso soit en mesure de financer la majorité de ses initiatives, on peut s'attendre à ce qu'une participation croissante engendre éventuellement un soutien financier extérieur plus important. Néanmoins, il semble que l'administration burkinabè ait une volonté ferme de s'assurer que ces fonds soient gérés par les canaux officiels existants. C'était le cas ces dernières années, lorsque le gouvernement burkinabè a refusé des fonds de donateurs potentiels, lesquels étaient en faveur de la création d'un fonds d'affectation spéciale consacré à la coopération internationale au sein des ministères des Finances ou des Affaires étrangères.

L'équipe pays des Nations Unies (*UN Country Team*) ou d'autres partenaires institutionnels qui souhaitent soutenir les experts civils du Burkina Faso sont donc encouragés à financer des programmes de coopération internationale existants, comme les mécanismes de la CEDEAO et du PNUD, puis à solliciter le gouvernement pour des projets particuliers. Le Burkina Faso a également assuré de sa volonté d'examiner toute demande portant sur la paix et la stabilité.

Le Burkina Faso a bénéficié d'une coopération triangulaire pour les zones postconflit. Cela se traduit par un soutien logistique et en nature fourni à du personnel burkinabè dans ce cadre. Parmi ces arrangements institutionnels, citons ceux conclus durant les médiations pour le Togo et le Darfour où un soutien matériel et logistique a été fourni et financé par la France et le Qatar, notamment pour le déplacement de médiateurs et de plusieurs délégations du Darfour vers des pays voisins et Doha.

On a également pu le constater pour le maintien de la paix, puisque le Canada a financé l'équipement d'une Unité de police constituée (UPC, mieux connue sous son acronyme anglophone FPU) envoyée au Darfour dans le cadre de la MINUAD. La

participation active de partenaires internationaux comme la France et l'Union européenne est particulièrement visible en raison du soutien fourni aux instituts de formation régionaux du Burkina Faso, notamment à l'Institut International d'ingénierie de l'eau et de l'environnement ainsi qu'à l'École militaire technique de Ouagadougou, ainsi qu'aux principaux centres régionaux de formation aux opérations de maintien de la paix situés en Afrique de l'Ouest - le Centre international Kofi Annan de formation au maintien de la paix (KAIPTC), le Nigeria Defence College (NDC) et l'École de maintien de la paix de Bamako. Il est important de noter que parmi ces trois instituts, seul le dernier est francophone, ce qui a limité l'accessibilité des stagiaires burkinabè aux cours.

Enfin, bien qu'il n'existe pas de politique officielle, le renforcement de partenariats avec les ONG est perçu comme un vecteur principal pour augmenter la contribution internationale du pays dans des zones postconflit. Un modèle intéressant est celui du Mali, où les ONG avaient sollicité des représentants officiels du gouvernement burkinabè pour les aider à soutenir la médiation qu'elles mènent actuellement avec leurs propres moyens, soit une consultation entre les intervenants locaux.

2.3 Pays bénéficiaires

Les principaux engagements du Burkina Faso se sont traditionnellement développés à l'échelle régionale puis ont peu à peu pris de l'ampleur. Des études de cas menées sur les principaux engagements du Burkina Faso depuis 2006 – au Togo, en Côte d'Ivoire, au Soudan, en Guinée et au Mali – peuvent être consultées dans les annexes. Plusieurs facteurs expliquent comment les pays bénéficiaires ont été choisis, en dehors de la volonté politique du pays de jouer un rôle dans la résolution de conflits.

Principaux engagements internationaux du Burkina Faso (de 1993 à 2012)

Pays	Participation aux opérations de maintien de la paix	Médiation et facilitation
Togo		1993 : Accord de paix du Togo 2005-2006 : Dialogue inter-togolais 2010 : Participation aux élections présidentielles
Tchad	2008-2010 (MINURCAT)	1993 : Accord de paix entre le gouvernement et les rebelles du MDJT
Burundi	1994-1996 (OMIB) 2003 (AMIB) 2004-2006 (ONUB) 2007- (BNUB)	
Niger		1994-1995 : Accords de Ouagadougou avec les Touaregs et le gouvernement du Niger
Libéria	1997-1998 (ECOMIL)	2003 : Assistance au cours des négociations
RCA	1997-1998 (MISAB) 1998-1999 (MINURCA) 2008-2010 (MINURCAT)	
RDC	1999-2010 (MONUC) 2010- (MONUSCO)	
Comores	2004 (MIOC)	
Haïti	2004- (MINUSTAH)	
Côte d'Ivoire	2004-2011(ONUCI)	2007-2012 : Dialogue inter-ivoirien et médiation postélectorale
Darfour	2004-2007 (MUAS) 2007 – (MINUAD)	2008-2011 : Conférence de toutes les parties prenantes au Darfour et Accord de paix de Doha
Soudan/ Soudan du Sud	2005-2011 (MINUS) 2011 – (MINUSS) 2011 - (FISNUA)	
Siège au CPS		2006-2007 et 2008-2009
Siège au CS des NU		2008-2009
Guinée		2009-2010 : Dialogue national et transition politique
Mali		2012 : Médiation en cours pour la CEDEAO
Guinée-Bissau	2012 – (Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau)	

12

Une excellente connaissance des crises régionales : Même si le Burkina Faso a participé à la plupart des initiatives de médiation menées en Afrique de l'Ouest, deux cas se distinguent particulièrement au début de la période visée par l'étude en 2006, soit les implications au Niger et en Côte d'Ivoire. Non seulement le Burkina Faso partage des frontières avec les deux pays, mais il a également des liens économiques et sociaux étroits qui remontent à une période précédant les indépendances (Sawadogo 2007:56), notamment par des échanges étudiants, le commerce régional et les flux migratoires. De ce fait, tout débordement de ces conflits aurait eu un effet direct sur la stabilité nationale du pays. Dans les deux cas, le Burkina Faso, ayant déjà joué un rôle politique dans ces deux pays, avait des liens étroits avec les intervenants locaux et possédait une connaissance profonde des défis et des enjeux posés par ces crises. Le président du Burkina Faso avait en fait déjà facilité les Accords de paix sur le Togo de 1993, qui ont mené aux élections de 1994, puis a joué un rôle d'intervenant dès le début de la crise ivoirienne, lorsque les rebelles ivoiriens essayaient de faire basculer le gouvernement de Laurent Gbagbo à partir du Burkina Faso en 2002.

Le pays a également été confronté à une lutte interne ainsi qu'à un dialogue politique agité lorsque Blaise Compaoré, qui a pris le pouvoir en 1987 par un coup d'État militaire, a organisé des élections multipartites, la première ayant eu lieu en 1991. Tout comme les autres pays de la région, comme le Bénin et le Ghana, le début des années 1990 était une période de tension durant l'émergence de la démocratie et la transformation des institutions nationales afin de refléter le nouveau contrat social de chaque pays. En tant que tel, le Burkina Faso avait déjà fait face à certains défis auxquels ces deux pays étaient confrontés, puisqu'il avait conçu une nouvelle Constitution ainsi que des structures nationales pouvant être mises à contribution, comme la Commission électorale nationale indépendante.

La nécessité de disposer de Casques bleus francophones : Il faut également noter que le début de la participation du Burkina Faso au maintien de la paix des Nations Unies a commencé lorsque le nombre de Casques bleus déployés dans des pays où le français était une langue administrative ou commune est passé de 6 193 en 2000 à 52 078 en 2012. À ce titre, ils représentent désormais environ la moitié des 97 857 membres des effectifs de maintien de la paix en uniforme des Nations Unies⁷. Les premières expériences du Burkina Faso à des opérations de maintien de la paix ont donc eu lieu dans des pays francophones, où son personnel pouvait facilement communiquer avec la population et l'administration locales, tandis que trois missions majeures venaient d'être déployées dans des pays francophones en 2004 au Burundi, en Haïti et en République démocratique du Congo. La nécessité de disposer de personnel francophone est toujours un enjeu important puisque la participation francophone aux opérations de maintien de la paix représentait seulement 24 % du personnel des Nations Unies en 2011 (Morin *et coll.*, 2012).

Des procédures et des institutions similaires : En dehors des similitudes linguistiques, il faut noter les similarités importantes communes à la plupart des anciennes colonies africaines de la France. À ce titre, le Burkina Faso partage un code civil, ainsi que des politiques, des formations et des procédures communes pour sa gendarmerie avec la plupart des pays hôtes, qui s'appuient essentiellement sur le système de droit civil. Cette connaissance du contexte social renforce les principaux avantages du personnel, comme la flexibilité de la gendarmerie pour la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et l'expertise dans le domaine des services correctionnels.

Une reconnaissance des expériences internationales : Le cas du Soudan montre que l'engagement dans des zones postconflit ne nécessite pas toujours de similitudes culturelles ou sociolinguistiques. Malgré l'activisme du Burkina Faso auprès du Conseil de sécurité des Nations Unies et du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, on peut soutenir que les expériences internationales du Burkina Faso dans la gestion des conflits expliquent son engagement. L'expérience de Djibril Bassolé démontre l'étendue de l'expérience concrète de certains hauts fonctionnaires burkinabè, qui peut manquer à certains pays, et qui est difficilement transférable par des instituts de formation. Lorsque Djibril Bassolé a été choisi comme médiateur dans la crise du Darfour, c'était un diplomate chevronné qui avait participé aux travaux du Conseil constitutionnel du Burkina Faso en 1991. Il fut notamment membre de l'équipe de surveillance togolaise des accords de paix en 1993-1994, l'un des

⁷ Données compilées par le ROP à l'aide de chiffres des Nations unies.

médiateurs du conflit au Niger avec les Touaregs en 1994-1995, et participa en 2006 et en 2007 aux dialogues nationaux du Togo et de la Côte d'Ivoire. Il participe actuellement à la médiation qui se déroule au Mali.

3. Approche nationale visant à fournir une expertise et des capacités spécialisées

3.1 Cadres de travail

Les cadres du travail du Burkina Faso visant à fournir une expertise et une capacité civile, sont au cœur de son approche globale de la coopération internationale. Comme nous l'avons vu précédemment, la contribution de civils provient en majorité des services publics. Le personnel peut provenir du ministère des Affaires étrangères et de la coopération régionale (MAECR), de ses structures affiliées comme la Commission nationale pour les réfugiés (CONAREF), ou d'ailleurs, comme le ministère de la Justice.

Bien que le MAECR soit l'interface principale entre les demandes internationales et les structures individuelles, chaque acteur choisit puis déploie le personnel selon ses propres mécanismes et politiques. Quant au reste de la coopération internationale, les demandes sont traitées au cas par cas : chacune est examinée, et le personnel et l'expertise sont fournis chaque fois que cela est possible. La durée de l'engagement dépend de l'évolution de la crise. Si certaines crises peuvent être résolues assez rapidement, comme pour l'engagement en Guinée, le mandat du personnel employé peut être renouvelé régulièrement, comme en Côte d'Ivoire, par de simples procédures. La participation burkinabée est ainsi assez ouverte.

Une approche qui pourrait être structurée : Bien que ce système particulier semble fonctionner lorsqu'il est utilisé à petite échelle, les déploiements de civils auraient intérêt à être structurés de manière institutionnelle afin de répondre au nombre croissant de demandes. À l'heure actuelle, l'Agence burkinabè de coopération technique et culturelle existe seulement sur papier, bien qu'elle ait le potentiel de servir de centre de coordination administratif pour la coopération civile, et donc de devenir un leader sur ces questions. Il n'existe pas de bases de données centralisées sur les ressources civiles, les politiques et les directives communes axées sur le déploiement de civils, ni de stratégie pour engager d'autres acteurs, comme la société civile et le secteur privé.

Cette approche au cas par cas peut être relativement efficace lorsque l'on traite un petit nombre de déploiements, comme pour les civils actuellement. Toutefois, si le Burkina Faso veut répondre à ses propres attentes sur le plan de son engagement dans la paix et la sécurité internationales, le pays devra concevoir une architecture plus robuste pouvant être intégrée aux priorités nationales et aux besoins internationaux. Les expériences précédentes de l'institutionnalisation des déploiements nationaux d'opérations de paix sont un signe encourageant, puisque ce processus pourrait bénéficier des leçons retenues ces dernières années lorsque le personnel militaire et policier de maintien de la paix est passé de dizaines à des centaines de personnes.

L'exemple des déploiements d'opérations de maintien de la paix : Les opérations de maintien de la paix nécessitent la participation des trois principaux ministères, en plus du MAECR : le ministère de la Défense, le ministère de la Sécurité et le

ministère de la Justice, pour les magistrats et les agents des services correctionnels⁸. Depuis le début de la période visée par l'étude en 2006, chaque ministère a établi des structures spécialisées et désigné des correspondants chargés des questions de maintien de la paix. Les quatre ministères font aussi partie d'un Cadre de coordination interministériel qui encourage l'approche multilatérale de la paix et de la sécurité, notamment pour l'élaboration de lignes directrices, de documents officiels et de directives. Pour compléter ces efforts au niveau stratégique, une base de données a été créée en 2011 pour le personnel militaire, la police et la gendarmerie.

Bien que le Burkina Faso ait axé ses efforts sur la coordination des déploiements des effectifs militaires et policiers, on reconnaît désormais de plus en plus que la participation des civils, même à petite échelle, peut être le principal vecteur de croissance. On peut s'attendre à ce qu'au cours des prochaines années, le renforcement des déploiements civils soit l'un des principaux objectifs du gouvernement, puisque les mécanismes administratifs devront rattraper les besoins sur le terrain. Ces efforts peuvent également être soutenus par l'établissement d'une politique commune de maintien de la paix, qui inclurait les responsabilités du personnel civil.

3.2 Analyse du type et du nombre de Casques bleus déployés

Bien que le Burkina Faso soit réputé pour sa participation à titre de médiateur et de facilitateur, l'engagement du pays dans des zones postconflit dépasse cet aspect particulier en raison de la nature complexe des crises, que ce soit au cours d'une passation de pouvoirs controversée (Togo), durant une guerre civile ouverte ou prolongée (Côte d'Ivoire et Darfour), ou encore durant le délicat retour au pouvoir civil après un coup d'État militaire (Guinée et Mali). Ces crises nécessitent une connaissance approfondie des dynamiques des conflits ainsi qu'une participation active dans des domaines diversifiés, comme on peut le voir dans ce tableau non exhaustif.

15

Participation de civils burkinabè dans des médiations clés

	Togo	CI	Darfour	Guinée	Mali
Réforme du secteur de la sécurité		X			
Réforme des services pénitentiaires et correctionnels		X			
Réforme de l'administration publique et du gouvernement		X		X	
Soutien à la lutte contre la corruption				X	
Soutien aux élections et aux processus électoraux	X	X		X	X
Médiation et bons offices	X	X	X	X	X
Dialogue diversifié et mécanismes de partage de pouvoirs	X	X	X	X	X
Réduction de la violence en période électorale		X		X	

Un champ d'expertise distinct : Bien que la prise de décisions soit effectuée au cas par cas, des tangentes sont clairement ressorties concernant deux des principales

⁸ Soit le MDNAC (*Ministère de la Défense et des Anciens Combattants*), MATDS (*Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et la Sécurité*) et de MJDH (*Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme*). Selon la nature des déploiements (observateurs militaires ou police civile), les responsabilités sont partagées entre le MDNAC et le MATDS pour le personnel de la gendarmerie.

lacunes identifiées par les Nations Unies sur le plan des capacités civiles dans des zones postconflit. Grâce à son expérience de la facilitation et de la médiation, le Burkina Faso possède maintenant une expertise confirmée afin d'appuyer les processus politiques inclusifs, tout en apportant également une valeur ajoutée en soutenant les systèmes judiciaires et pénitentiaires dans des pays en situation de postconflit.

En dehors de la médiation et de la facilitation, les efforts du pays ont toujours inclus des efforts dans les domaines du dialogue diversifié et des mécanismes de répartition des pouvoirs, éléments essentiels de tous les accords obtenus par la diplomatie burkinabè. Ces accords, à l'exception de celui du Darfour, ont également inclus l'organisation d'élections, avec une attention particulière portée aux mécanismes de mise en œuvre de processus électoraux transparents. Par ailleurs, la réforme de l'administration publique a également été fréquemment au cœur de ces situations. La contribution des civils aux missions de maintien de la paix est un phénomène relativement nouveau pour le Burkina Faso et concerne deux domaines clés relevant du ministère de la Justice : la réforme des services pénitentiaires et correctionnels, ainsi que la réforme du système judiciaire.

Le recours à des petites équipes de négociateurs chevronnés : La facilitation et la médiation nécessitent des effectifs relativement peu importants : entre cinq et douze personnes selon l'ampleur de la crise. Les médiateurs et les facilitateurs bénéficient aussi de personnel de soutien administratif. Dans un but d'efficacité, ces petites équipes sont composées de hauts fonctionnaires possédant de nombreux contacts diversifiés, une vaste expertise des enjeux en question, ainsi qu'une crédibilité qui leur permet d'obtenir la participation des intervenants concernés. Parmi ces experts figurent notamment d'anciens ministres de la Justice et de l'Action sociale (Côte d'Ivoire), des conseillers présidentiels (Togo), des diplomates chevronnés, des magistrats, ainsi que d'autres hauts fonctionnaires comptant de nombreuses années d'expérience.

Le cas des agents des services correctionnels : En dehors des magistrats, l'un des principaux aspects du ministère de la Justice du Burkina Faso réside dans la participation des membres du service carcéral par l'intermédiaire de la *Garde de sécurité pénitentiaire* (GSP). Créée en août 1984 sous l'autorité du ministère de la Justice, cette institution vise à remplacer les soldats par des fonctionnaires spécialisés afin de mieux répondre aux besoins pénitentiaires internes, ce qui inclut non seulement la sécurité des prisons, mais aussi la réinsertion des prisonniers. La participation de la GSP à des opérations de maintien de la paix a commencé modestement en 2006, lorsque le Burkina Faso a envoyé trois agents en République démocratique du Congo. Depuis 2008, les effectifs ne cessent d'augmenter, passant de 15 à 77 en 2012. Le Burkina Faso est aujourd'hui le pays qui fournit le plus grand nombre d'agents des services correctionnels aux missions de paix des Nations Unies, ce nombre devrait encore augmenter, son expertise du maintien de la paix étant recherchée.

Nombre d'agents des services correctionnels déployés par le Burkina Faso⁹

Année	MONUC/MONUSCO (RDC)	ONUCI (RCI)	MINUSTAH (Haïti)	MINURCAT (RCA/Tchad)	BINUCA (RCA)	Total
2006	3	0	0	-	-	3
2007	3	0	2	0	0	5
2008	7	3	3	2	0	15
2009	9	3	4	10	0	26
2010	12	7	18	10	0	47
2011	32	7	28	-	1	67
2012	33	12	32	-	2	77

Bien que la bonne réputation du personnel de la GSP et la généralisation de la formation du personnel aient joué un rôle, on peut avancer que la nature centralisée du recrutement des agents des services correctionnels, incluant l'aide d'un interlocuteur désigné au ministère de la Justice et les exigences établies du personnel, a aidé le Burkina Faso à obtenir ces résultats impressionnants. On peut espérer que d'autres types de déploiements civils pourront suivre la même voie, une fois que des lignes directrices auront été définies au niveau national pour les secteurs dans lesquels les civils burkinabè possèdent une expérience distincte.

Principales responsabilités des agents des services correctionnels burkinabè de la MINUSTAH (Haïti)¹⁰

- Évaluer le système pénitentiaire régional ou provincial
- Planifier et participer à des projets ayant des impacts rapides afin d'améliorer les conditions de vie dans les prisons
- Accompagner, guider et fournir une assistance technique aux partenaires nationaux, aux directeurs et au personnel des prisons
- Fournir au personnel carcéral de la formation conformément aux normes internationales sur la gestion et la sécurité pénitentiaire, le traitement des détenus et les droits de l'homme.

17

4. Orientations futures

4.1 Les aspirations nationales face aux capacités civiles

L'initiative Civcap voit le jour à une période cruciale pour le Burkina Faso puisque le pays a commencé, ces six dernières années, à structurer sa participation sur le plan de la coopération internationale et des missions de maintien de la paix. Bien que des civils soient toujours déployés au cas par cas, le Burkina Faso a la possibilité de transposer les leçons du passé. Les membres du gouvernement burkinabè espèrent que la démarche Civcap, notamment par l'intermédiaire de la plateforme CAPMATCH, permettra au pays d'élargir ses partenariats dans les domaines de la paix et de la sécurité, notamment pour le financement et l'équipement, en raison de la plus grande visibilité de son expertise nationale et des besoins des missions de maintien de la paix.

Peut-être que les aspirations les plus profondes sont de niveau national puisque le Burkina Faso souhaite continuer son processus d'institutionnalisation, notamment par la création de l'Agence burkinabè de coopération technique et culturelle. Ces initiatives permettront au pays de s'attaquer à un problème manifeste : l'absence

⁹ Les données figurant dans ce tableau ont été obtenues lors d'entrevues.

¹⁰ Conformément à la description faite par le personnel burkinabè au cours d'un atelier du ROP tenu du 23 au 25 novembre 2011.

d'une approche globale concernant les déploiements civils antérieurs et actuels du Burkina Faso puisqu'il n'y a eu aucune planification structurée des capacités nationales. À cet égard, fédérer tous les efforts actuels constituerait un net progrès, puisque le pays continue de traiter les demandes croissantes de coopération, surtout si l'on tient compte de la vulnérabilité de la région du Sahel. Au minimum, cette étape pourrait mener à la nomination de correspondants locaux spécialisés dans la question des capacités civiles.

On remarquera également une volonté politique ferme, ainsi qu'un besoin de disposer de politiques et de stratégies communes sur le déploiement des civils dans des zones postconflit, même si l'administration peut progresser sur l'identification de l'expertise civile à l'aide d'une base de données nationale. En établissant et en faisant connaître les besoins civils indispensables, la démarche Civcap peut permettre d'assurer que ces efforts sont ciblés et répondent aux lacunes existantes. Ceci est particulièrement important puisqu'au niveau national, la plupart des efforts d'identification sont menés selon des demandes individuelles, pas selon une évaluation des besoins globaux. L'identification des domaines prioritaires où les capacités civiles peuvent permettre au pays d'atteindre ses objectifs de politique étrangère est également la bienvenue, puisque le pays est actuellement ouvert à toutes sortes de participations civiles. Une démarche plus ciblée pourrait aussi aider le pays à sensibiliser d'autres acteurs concernés, comme ceux de la société civile et du secteur privé. Ce dernier point est particulièrement important puisqu'il y a une reconnaissance générale que quelques opportunités sont manquées en raison de l'accent mis sur certaines catégories de fonctionnaires.

18

4.2 Enjeux et ouvertures

Une possibilité d'implication : Bien que des efforts aient été entrepris au niveau national pour examiner la question des capacités civiles, il serait peut-être utile pour les Nations Unies et les autres intervenants concernés d'entrer en contact avec le Burkina Faso par les voies officielles, notamment par l'utilisation de la plateforme en ligne CAPMATCH. Ces actions pourraient faciliter les contacts entre l'administration et les entités ayant besoin de capacités. Bien qu'il y ait eu des consultations informelles avec certains membres du gouvernement du Burkina Faso, il semble toutefois qu'il soit encore nécessaire de renforcer la sensibilisation au niveau national. Il faut aussi clarifier davantage les possibilités offertes par l'initiative Civcap ainsi que les premières étapes cruciales à prendre pour concevoir une approche cohérente des déploiements civils. Cette question pourrait notamment aider l'administration à ordonner et à définir les étapes clés à atteindre.

Favoriser le partage des pratiques exemplaires : La démarche Civcap est arrivée à une période où de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest font face aux mêmes défis que le Burkina Faso. L'établissement d'un réseau informel de décideurs clés originaires de quelques pays choisis regroupant des contributeurs en personnel civil émergents ou établis, pourrait être un moyen de diffuser les pratiques exemplaires et les expériences nationales. Ces initiatives ont déjà eu un effet manifeste sur l'élaboration de politiques et l'identification d'une expertise nationale pour le maintien de la paix. La démarche Civcap pourrait permettre aux décideurs d'avoir confiance en leurs propres progrès

accomplis au niveau institutionnel et dans leur compréhension des défis auxquels sont confrontés les civils dans les zones postconflit.

La nécessité de définir une stratégie nationale : Le gouvernement burkinabè pourrait profiter de l'initiative Civcap pour officialiser ses engagements à court terme et à long terme vis-à-vis des capacités civiles, notamment par des documents officiels et par une stratégie globale de participation des civils. Ce document pourrait permettre au Burkina Faso de miser sur ses créneaux traditionnels et de clarifier les questions clés de chaque étape du processus de dotation, de la formation à la rétroaction après les missions. Cette stratégie pourrait non seulement permettre au pays d'être plus proactif concernant ses contributions futures, mais fournirait aussi l'occasion d'élargir le nombre d'institutions gouvernementales pouvant être invitées à déployer des civils, au-delà des acteurs habituels que sont les ministères des Affaires étrangères et de la Justice.

L'établissement nécessaire de liens entre la coopération et les opérations de maintien de la paix :

De manière plus générale, il sera essentiel pour le gouvernement burkinabè de clarifier le chevauchement conceptuel de la coopération internationale et du maintien de la paix internationale, deux questions actuellement traitées par deux processus distincts. Cela pourrait favoriser une compréhension commune entre tous les intervenants concernés, qui pourraient avoir des priorités et des intérêts divergents. Ces efforts peuvent s'inspirer de ce qui a été fait lorsque le concept de maintien de la paix, un domaine réservé à l'armée, est devenu un enjeu multidimensionnel au sein du gouvernement burkinabè.

19

5. Conclusions

Le cas du Burkina Faso, similaire à celui d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, démontre que les contributions civiles dans les zones postconflit relèvent davantage de la priorité que de la taille de la population ou des capacités financières. Une étude de cas de ce genre a toujours ses particularités, puisque les questions de paix et de sécurité ne jouent pas un rôle aussi important dans la politique étrangère de tous les pays émergents ou n'ont pas le soutien et l'engagement total du chef de l'État. Néanmoins, le Burkina Faso montre qu'en choisissant des créneaux spécialisés et en misant sur l'expertise existante, de petits pays peuvent jouer un rôle important sur la scène internationale. Le pays s'est également engagé progressivement dans des situations dans lesquelles il n'était pas nécessairement un acteur majeur, par exemple en intervenant à haut niveau au Soudan. En réalité, comparativement aux puissances régionales qui peuvent mobiliser des capacités pour des interventions internationales, mais qui pourraient être considérées comme menaçantes, le statut du Burkina Faso semble faciliter sa transformation en « puissance diplomatique » active dans les conflits africains.

Au niveau national, les efforts mis en œuvre pour que le Burkina Faso puisse répondre à ces besoins internationaux ont également montré des signes d'évolution internes et doivent maintenant cibler le potentiel inexploité d'une plus grande contribution civile alors que l'initiative Civcap prend désormais forme. Contrairement aux études de cas axées sur les acteurs déjà connus de la coopération Sud-Sud, l'exemple du Burkina Faso illustre actuellement la façon dont un pays peut s'engager progressivement dans de la résolution de crises et comment il envisage une

institutionnalisation progressive afin d'élargir ses contributions. En conséquence, il pourrait être utile de suivre étroitement le Burkina Faso au cours des prochaines années. En effet, ses expériences pourraient constituer l'origine de nombreuses leçons retenues pour la plupart des pays émergents qui pourraient éventuellement être intéressés à envoyer des capacités civiles dans des zones postconflit, mais qui ne disposent pas encore de l'expérience internationale du Burkina Faso.

Cet engagement dépendra également de la situation intérieure, puisque les ressources nationales pourraient être mobilisées en raison d'enjeux sociaux et politiques, comme l'aggravation de la sécheresse et de la situation des réfugiés. Le danger de l'instabilité interne était particulièrement visible pendant les émeutes qui ont eu lieu de février à juin 2011, affectant l'ensemble de l'administration et mettant un peu la lumière sur la crise gouvernementale latente. Alors que les manifestants se sont emparés des rues pour protester contre l'augmentation du coût de la vie, le personnel des forces de sécurité a pris part à une mutinerie à Ouagadougou pour se révolter contre ses conditions de vie. Alors que la liste des griefs s'allongeait, la population est alléguée des réformes politiques élargies tandis que la révolte militaire s'est répandue dans de nombreuses villes du pays. Les bureaux du parti au pouvoir ont notamment été incendiés et des pillages et des incidents violents ont été signalés. Durant ces quatre mois, alors qu'il commençait à y avoir une perte de contrôle de la crise sociale, un dialogue national a permis la création du Conseil consultatif sur les réformes politiques (CCRP). Cela a mené à l'adoption des réformes de grande portée, notamment au sein des forces de sécurité et des ministères, réformes qui se poursuivent aux niveaux national, régional et local. Même si cette crise a souligné une certaine fragilité du contexte social, on espère que les leçons retenues du CCRP et les réformes profondes pourront être une source d'expertise pour la coopération internationale.

Annexe 1 : Les crises du Togo et de la Côte d'Ivoire

La médiation du Burkina Faso à l'occasion de ces deux crises comprenait l'envoi de hauts fonctionnaires du gouvernement expérimentés dans les questions visées (réforme de la sécurité, dialogue politique, processus électoraux), ainsi que l'accueil de délégations nationales à Ouagadougou en vue de séances de médiation, et l'organisation de visites aller-retour pour l'équipe de médiateurs. Les institutions burkinabè comme la commission électorale nationale ont été mises à contribution alors que les deux crises nécessitaient l'adoption de réformes politiques d'envergure, suivies d'élections.

Le cas du Togo : La participation bilatérale du Burkina Faso à la crise politique du Togo est révélatrice, parce qu'elle est devenue la référence parmi les initiatives de prévention des conflits. Après le décès soudain du président togolais, Gnassingbé Eyadéma, après un règne de près de 40 ans, le Parlement a approuvé la nomination de son fils, Faure Gnassingbé, pour lui succéder, ce qui a été perçu comme un coup d'État militaire. Alors que l'élection subséquente fut marquée par des irrégularités et la contestation, des affrontements mortels ont eu lieu entre le gouvernement et des sympathisants de l'opposition. Le Burkina Faso, qui avait déjà participé aux Accords de paix de Ouagadougou de juillet 1993 signés entre le gouvernement togolais et les partis d'opposition, a été sollicité afin de faciliter le dialogue inter-togolais.

Sous les auspices du président Blaise Compaoré, le dialogue a réuni les principaux intervenants togolais, qui se sont rencontrés du 7 au 16 août 2006, jetant ainsi les bases de l'Accord politique global signé à Lomé le 20 août 2006. Cet accord comprenait l'organisation d'élections législatives transparentes, avec l'aide d'une nouvelle Commission électorale nationale indépendante (CENI), l'adoption d'une série de réformes politiques et la formation d'un gouvernement d'unité nationale. Ces élections ont eu lieu en octobre 2007 dans le calme et l'ordre et elles ont permis de mettre un terme à l'isolement international du Togo.

Le Burkina Faso, après avoir agi comme médiateur dans la crise, a également participé aux élections présidentielles suivantes, tenues le 4 mars 2010. L'un des conseillers politiques chevronnés du président Compaoré a été affecté au Togo sur une base permanente avant les élections afin d'aider les autorités togolaises à organiser le scrutin. Le Burkina Faso a également fourni une assistance au Togo lorsque ce pays se préparait à occuper un siège non permanent auprès du Conseil de sécurité des Nations Unies en 2012-2013. Une délégation de diplomates burkinabè ayant déjà exercé cette fonction en 2008-2009 a pris contact avec leurs collègues togolais afin de les informer des thèmes du programme de travail au Conseil de sécurité, des dynamiques du P5 et de la structuration de la délégation togolaise aux Nations Unies.

Le cas de la Côte d'Ivoire : En janvier 2007, quelques mois après la signature de l'Accord politique global du Togo, le Président Compaoré a encore été sollicité pour faciliter un dialogue direct inter-ivoirien afin de résoudre la crise résultant du coup

d'État avorté de 2002, qui a divisé le pays en deux. Le soutien au dialogue a nécessité le travail d'une petite équipe de fonctionnaires chevronnés à plein temps. Dans le bureau du médiateur se trouvaient son représentant, un ancien ministre de la Justice, un ancien ministre pour l'Action sociale, un conseiller militaire, un magistrat, un conseiller politique, un agent des services logistiques ainsi qu'un ancien directeur des études et de la planification du MAECR, tous soutenus par quelques membres du personnel local. Tous ces efforts ont été réalisés sur une base bilatérale et les dépenses afférentes, incluant les logements des délégués ivoiriens à Ouagadougou, ont été couvertes par le budget national.

L'accord de Ouagadougou, signé le 4 mars 2007 par le gouvernement et les anciens rebelles, ainsi que les quatre documents complémentaires qui ont suivi, ont amélioré l'atmosphère politique générale grâce à la formation d'un gouvernement de transition, mais cela n'a pas résolu la crise. Le Burkina Faso a continué à envoyer des experts pour les questions sociales, politiques, militaires et de sécurité, afin d'appuyer le processus de paix ivoirien, tout en participant aux efforts de l'ONUCI. La participation du Burkina Faso a également permis d'assurer la tenue des élections de novembre 2011 prévues par un mandat de la CEDEAO. Quand les tensions se sont apaisées, le Burkina Faso a retiré ses contingents de l'ONUCI en 2011 puis son équipe de diplomates en 2012.

Annexe 2 : Un intervenant majeur au Soudan

Le Soudan est un enjeu central pour la coopération internationale du Burkina Faso avec un appui qui a beaucoup évolué depuis sa participation en 2004 à la première mission de maintien de la paix au Darfour, qui est ensuite devenue la MINUAD, l'opération hybride Union africaine/Nations Unies au Darfour, le principal engagement du Burkina Faso à une opération de maintien de la paix. À la suite de l'accord de paix de 2005, qui a par la suite mené à l'indépendance du Soudan du Sud, le Burkina Faso a participé aux missions de la MINUS/MINUSS et de la FISNUA.

Le ministre des Affaires étrangères burkinabè, Djibril Bassolé, a été nommé comme médiateur de l'ONU et de l'UA pour le Darfour le 30 juin 2008. En collaboration étroite avec l'initiative de paix qatarie, les médiateurs burkinabè se sont évertués à rapprocher les groupes rebelles fragmentés afin de reprendre le processus de dialogue bloqué après l'accord de paix d'Abuja de 2006. Tirant parti de plusieurs thèmes qui avaient déjà été au centre de leurs précédentes médiations, notamment la question du partage du pouvoir, de la justice et de la réconciliation, les efforts des médiateurs ont mené à l'élaboration du Document de Doha pour la Paix au Darfour de 2011, conclu entre le gouvernement soudanais et les rebelles du Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE). La médiation burkinabè a également permis d'obtenir un accord de bonne volonté et de confiance en février 2009 entre Khartoum et les rebelles du MJE et, un an plus tard, à un Accord-cadre. Bien qu'aucun des deux documents n'ait réussi à atténuer les tensions entre l'ensemble des belligérants, la médiation a néanmoins permis d'organiser deux conférences avec des représentants de la société civile darfourie, et de donner une voix aux intervenants concernés par le processus de paix. La médiation de M. Bassolé s'est terminée en raison de la crise burkinabè de 2011.

Annexe 3 : Les récentes participations en Guinée et au Mali

Les derniers efforts du Burkina Faso sur le plan de la coopération internationale, intégrés dans le cadre de la CEDEAO, ont suivi les coups d'État en Guinée et au Mali, respectivement en 2010 et en 2012, avec des médiations assurées respectivement par le président Compaoré et par le ministre des Affaires étrangères, Djibril Bassolé. Motivés par les mêmes facteurs que pour les crises du Togo et de la Côte d'Ivoire, ils ont consolidé davantage le poids diplomatique du Burkina Faso dans la région. Pour les autres initiatives, ils ont misé sur les expériences du personnel burkinabè dans ce type de crise. Dans le cas du Mali, les expériences du Burkina Faso dans la médiation avec les Touaregs, tout particulièrement des efforts ayant mené aux Accords de Ouagadougou avec le gouvernement du Niger en 2007, ont aussi constitué un facteur déterminant.

Le cas de la Guinée : La participation du Burkina Faso à la crise touchant la Guinée était axée sur la gestion de la transition difficile d'un régime militaire à un gouvernement civil. Le 22 décembre 2008, à peine quelques heures après la mort du président guinéen Lansana Conté, un groupe d'officiers militaires mené par le capitaine Dadis Camara effectue un putsch et procède à la dissolution de toutes les institutions. Après des mois d'efforts durant lesquels la junte s'est accrochée au pouvoir, notamment à la suite du massacre du 28 septembre de plus de 150 partisans de l'opposition dans un stade de Conakry, le président Blaise Compaoré a été nommé médiateur de la CEDEAO le 2 octobre 2009.

Tandis que le Burkina Faso a facilité le dialogue entre la junte militaire, les partis de l'opposition et la société civile, la situation a brusquement changé quelques mois plus tard lorsque le capitaine Camara a été blessé dans une tentative d'assassinat échouée, ce qui l'a mené à perdre le pouvoir et à s'exiler au Burkina Faso. Le cadre de travail de la transition politique a été établi le 15 janvier 2010 à Ouagadougou, menant quelques mois plus tard aux élections présidentielles du 27 juin 2010, remportées par le leader historique de l'opposition, Alpha Condé, qui est devenu le premier chef d'État du pays démocratiquement élu. Il y a également eu, sur une base bilatérale, une coopération civile pour la mise en œuvre du budget et la lutte contre la corruption.

Le cas du Mali : Sévèrement critiqué pendant sa gestion de la crise avec les Touaregs, le président malien Amadou Toumani Touré a été chassé à la suite d'un coup d'État militaire orchestré le 22 mars 2012 par le capitaine Amadou Sanogo. Profitant du vide politique, les Touaregs et les rebelles islamistes ont rapidement expulsé l'armée malienne du nord du pays. Alors que la CEDEAO se réunissait à Abidjan le 27 mars, elle a nommé Blaise Compaoré comme médiateur de la crise malienne, en lui demandant de faciliter le retour de l'ordre constitutionnel à Bamako et de négocier avec les groupes armés du Nord. Pour soutenir cette médiation, le personnel de l'ambassade du Burkina Faso à Bamako a été mobilisé à plein temps et a offert un vaste éventail d'expertise nationale. La médiation burkinabè a également des liens officiels avec les ONG locales et internationales, qui ont fourni leur aide. Certaines ont été particulièrement efficaces à Kidal, Gao et Tombouctou pour interagir avec les intervenants locaux, puis ont partagé leurs résultats avec les autorités concernées à Ouagadougou.

Au moment d'écrire ces lignes, la CEDEAO envisage d'envoyer une force militaire de maintien de la paix pour aider à résoudre la crise. Bien qu'il soit trop tôt pour juger de l'efficacité des efforts burkinabè au Mali, le pays envisage d'y ouvrir un bureau de coopération afin d'apporter aux civils une aide à un niveau plus large au cas où la situation s'améliorerait.

Bibliographie

Compaoré, Blaise. 2005. Burkina Faso. *Le progrès continu pour une société d'espérance*, Ouagadougou, 105 p.

Bassolé, Djibril. 2012. *Enjeux sécuritaires et stabilité régionale en Afrique : l'expérience du Burkina Faso en matière de médiation, et de prévention et de gestion des conflits*. Présentation donnée le 23 mars 2012 à Washington D.C.

Ministère des Affaires étrangères de la France. *Les Écoles Nationales à Vocation Régionale*, Dépliant accessible en ligne à : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/defense-et-securite/cooperation-de-securite-et-de/les-ecoles-nationales-a-vocation/article/depliant-de-presentacion-des-envr> (Consulté le 20 septembre 2012).

Lehmeier, Stefan, et Étienne Tremblay-Champagne. 2012. *Rapport d'évaluation : Projet de renforcement des capacités en maintien de la paix des États francophones africains (FPSM 09-41)* Rapport d'évaluation d'une initiative du ROP et du Centre Pearson.

Ministères des Affaires étrangères et de la Coopération régionale (MAECR). 2011 *Rapport national sur la participation du Burkina Faso aux opérations de maintien de la paix*

Morin, David, Lori-Anne Thérone-Benoni et Marie-Joëlle Zahar. 2012. When Peacekeeping Intersects with La Francophonie: Scope, Significance and Implications, in *International Peacekeeping* vol.19, n° 3: pp 287-300.

Présidence du Burkina Faso. 2011. *DÉCRET N° 2011 /PRES/PM/MAECR portant organisation du Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Régionale*

Présidence du Burkina Faso. 2008. *DÉCRET N° 2008-404 /PRES/PM/MAECR portant organisation du Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Régionale*

Sawadogo, Poussi. 2007. *Less Developed Countries (LDCs) in international system: An essay on Burkina Faso's experience through the diplomacy of development*, Mémoire de maîtrise présenté à la Faculté des Arts de l'Université de Malte.

Sawadogo, Poussi. 2007. *La contribution du Burkina Faso au maintien de la paix*, fiche d'information du ROP. www.operationspaix.net/30-fiche-d-information-de-l-etat-burkina-faso.html

Liste des principales personnes interrogées

Colonel Noufou BEREMWOUDOU, attaché de Défense, Mission permanente du Burkina Faso auprès des Nations Unies

Ibsèn Sifana KONE, Chef de cabinet, Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération régionale (MAECR)

Colonel Saïdou OUEDRAOGO, directeur de la Direction des opérations de maintien de la paix et de la coopération militaire, Direction générale des relations multilatérales, Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération régionale (MAECR)

Issa SOMA, ancien directeur de la Direction des opérations de maintien de la paix et de la coopération militaire, Direction générale des relations multilatérales, Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération régionale (MAECR)