



Le Bénin et le maintien de la paix : de la contribution aux OP à la construction des capacités endogènes

Axel Augé



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Cette note a été réalisée grâce au soutien de la Confédération suisse. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la Confédération suisse.

Introduction

Par le volume limité de ses contingents¹, le Bénin apparaît comme un contributeur modeste aux opérations de paix (OP). Or, depuis les années 1990, dans un contexte de renouveau démocratique, le pays n'a cessé de s'impliquer en faveur de la paix et la stabilité internationales.

Les engagements successifs du Bénin ont peu à peu conduit les administrations concernées par la génération de force à élaborer une doctrine spécifique du maintien de la paix qui matérialise une vision et des « bonnes pratiques » dans ce domaine.

La trajectoire du Bénin dans les opérations de paix illustre le parcours emblématique d'un pays qui a su transformer son expérience de contributeur aux OP à celle de constructeur de capacités susceptibles d'apporter une valeur ajoutée en termes de déploiement rapide et de préfinancement des opérations.

Les leçons apprises et la façon dont le Bénin capitalise ses expériences² en matière d'opérations de paix (OP) à travers ses institutions et des procédures dédiées peuvent constituer une source d'inspiration pour d'autres pays susceptibles d'agir pour la paix avec les Nations unies.

Cette note revient sur les principales étapes de la participation de ce pays aux OP. Elle met en exergue la conversion de l'expérience du Bénin en pratiques contribuant à l'amélioration capacitaire et à la mise en place d'un mécanisme de génération de force durable.

1. Bénin : un acteur récent mais assidu du maintien de la paix

Le Bénin participe pour la première fois aux opérations de paix onusiennes en 1995 lorsque ses troupes s'engagent au sein de la mission des Nations unies pour la stabilisation d'Haïti (MINUSTAH). Le pays déploie ses soldats pour accomplir trois types de missions : observer, sécuriser et contrôler.

Le Bénin n'est pas un contributeur majeur dans les missions de l'ONU en termes de volume de troupes. Au 30 septembre 2019, seuls 477 militaires et policiers béninois sont déployés dans le cadre des missions de paix. Mais à l'instar d'autres contributeurs, son implication est décisive.

1. Au 30 septembre 2019, 477 soldats du Bénin sont déployés dans le cadre des OMP de l'ONU.

Source : https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/4_mission_and_country.pdf

2. Quenum, E. C et Padonou, O., *Le Bénin et les opérations de paix. Pour une capitalisation des expériences*. Paris, L'Harmattan, 2011.

Les OP du Bénin

Selon le général Boni, ancien chef d'état-major des Forces armées du Bénin (FAB), « *les OMP contribuent au rayonnement du Bénin à l'étranger. Elles permettent ensuite aux Forces armées béninoises (FAB) de se familiariser avec l'action militaire en contexte interarmées et international. Enfin, elles offrent l'opportunité aux Forces de prendre conscience des conflits et de leurs répercussions sur la société dans le but de préserver la stabilité à l'intérieur de notre pays*³ ».

Une des singularités du Bénin dans les OP est le déploiement d'unités de police constituées aux côtés des militaires. Par exemple, pour la MINUSMA (Mali), le nombre de policiers était de 157 alors que les militaires n'atteignaient que 250 personnels. En République centrafricaine (RCA), le pays avait majoritairement engagé une composante police, honorée⁴ d'ailleurs pour son action au sein de la MINUSCA (RCA) par l'ambassadeur Parfait Onanga-Anyanga, Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies en RCA.

22^e contributeur africain⁵ de troupes aux opérations de paix des Nations unies, le Bénin s'est impliqué dans près d'une quinzaine de pays : en Érythrée, en Éthiopie, en République démocratique du Congo (RDC), en République centrafricaine (RCA), au Liberia, en Côte d'Ivoire, au Soudan, au Soudan du Sud, au Mali, au Burundi ; et en dehors du continent africain en Haïti, au Kosovo et au Timor oriental.

3. Entretien avec le général Boni, chef d'état-major général des Forces armées béninoises (FAB). Talk présenté par Babylas Boton, Africa24, 2010.

4. Le 1^{er} août 2018, les unités de police constituées béninoises ont reçu la médaille des Nations unies, signe de la reconnaissance de l'ONU pour les services rendus à la RCA.

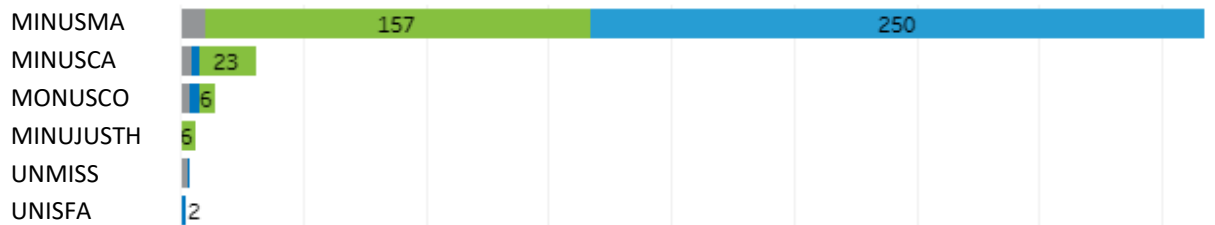
5. Au 30 septembre 2019, le Bénin occupe la 39^e place au rang mondial de pays contributeurs de troupes (PCT) avec 474 personnels (militaires, policiers, observateurs). Source : <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>

Tableau n° 1. Les effectifs des Casques bleus du Bénin par mission

(au 30 septembre 2019)

Missions	Personnels	Effectif
MINUJUSTH	Police 6	6
MINUSCA	Experts 3 Police 23 Officiers d'état-major 5	31
MINUSMA	Troupes militaires 250 Police 157 Officiers d'état-major 10	417
MONUSCO	Police 6 Officiers d'état-major 4 Experts 4	14
UNISFA	Experts 2	2
UNMISS	Experts/Officiers d'état-major 4	4

Contribution du Bénin par mission et type de personnels



Source : DPO, 30 septembre 2019. Bleu : contingent militaire/experts ; vert : contingent de police ; gris : officiers d'état-major

Tableau n° 2. Le Bénin dans les missions des Nations unies

Pays	Date	Acronyme de mission
Haïti	1995 - 1996 2005 - 2006 2009 - 2011	UNMIH – MIPONUH – MINUSTAH
République centrafricaine et Tchad	1998 - 2008- 2009 -2016 – 2017-2018 - 2019	MINURCA – MINURCAT – MINUSCA
République démocratique du Congo	1999 - 2001- 2002 – 2003- 2009	MONUC
Kosovo	2000 – 2001	UNIK
Timor oriental	2000 - 2001	UNTAET
Éthiopie et Érythrée	2000 - 2006	UNMEE
Liberia	2003 – 2009 – 2011	UNMIL
Côte d'Ivoire	2003 – 2004 – 2009 – 2011	UNOCI (ONUCI en Fr)
Burundi	2005	ONUB
Soudan et Soudan du Sud	2005 – 2009 2012	UNAMID - UNMIS – UNMISS – MINUSFA
République démocratique du Congo	2010-2011- 2012 2013 2014 2015 2016	MONUSCO
Mali	2013 - 2016	MINUSMA

Ayant fait le choix d'une politique réaliste de « bon voisinage », le Bénin fait figure de petit pays, de par sa modeste démographie et la taille de son armée⁶. De ce fait, les OP donnent au pays l'opportunité de peser sur les affaires internationales et d'apparaître comme un acteur utile pour ses partenaires.

Pour les autorités politiques de Porto-Novo, les OP représentent un levier de rayonnement et de consolidation capacitaires. Modeste, par la contribution de ces effectifs et par ses performances économiques⁷, le Bénin profite de son engagement en faveur de la paix pour

6. Le Bénin possède une armée composée de 7250 hommes et femmes. Source : International Institute for Strategic Studies, Military Balance, 2018.

7. L'économie béninoise dépend fortement du commerce informel. Le taux de pauvreté reste élevé, à 46,4 % en 2018 (seuil de 1,9 dollar par jour en parité de pouvoir d'achat). En dépit d'une croissance économique stable et robuste depuis deux décennies, la pauvreté reste répandue et s'explique par un faible niveau du taux de

nouer une coopération de défense avec l'ONU et d'autres partenaires comme la France, la Belgique ou le Canada dans le cadre d'une diplomatie bilatérale qui contribue à soutenir ses efforts de renouvellement des matériels militaires, des équipements et de la formation opérationnelle des troupes destinées à être déployées.

2. Bonnes pratiques et enseignements : la planification et la coordination opérationnelle pour construire des capacités endogènes

En dépit d'une implication récente en faveur de la sécurité internationale, le Bénin fait figure de contributeur modèle dont les pratiques sont susceptibles d'inspirer d'autres acteurs du maintien de la paix. Le pays a élaboré des outils de management dans ce domaine, apprenant de ses contributions, enrichissant ses dispositifs institutionnels (création d'organes ou de services spécialisés) et ses dispositions interministériels (arrêtés, décrets) au gré de son implication aux OP. De ses participations successives, Porto-Novo tire des leçons en convertissant son expérience en ressources au service de la performance. De ce fait, le Bénin engendre des capacités endogènes, administratives et organisationnelles, bénéfiques pour l'élaboration des missions.

Les capacités endogènes désignent les instruments administratifs de gestion du maintien de la paix (les documents cadres, les arrêtés interministériels, les décrets) et les directions *ad hoc* civiles ou militaires (la Direction des opérations du maintien et de la promotion de la paix (DOMPP), le Centre opérationnel interarmées (COIA), le Domaine opérations et entraînement (DOPS) de l'état-major des FAB, rattachées à quatre ministères concernés par les OP c'est-à-dire la Défense, les Affaires étrangères, les Finances, et l'Intérieur.

Doctrine du maintien de la paix et architecture décisionnelle

Dans la décision d'engager du personnel militaire et policier, la Constitution du 11 décembre 1990 précise le périmètre d'action de chaque acteur.

Seul le président de la République, chef de l'État, en sa qualité de chef suprême des armées⁸, est autorisé à engager des troupes hors du territoire national. Il représente l'autorité

croissance par habitant (en moyenne 1,6 % seulement sur la période 2006–2016). Source : <https://www.banquemondiale.org/fr/country/benin/overview>. Consulté en novembre 2019.

8. Constitution du 11 décembre 1990. Alinéa 1^{er}, article 56 : le Président de la République est le chef suprême des armées. Le pays possède un régime présidentiel.

décisionnaire principale⁹, en tant que chef du gouvernement¹⁰. Il ordonne la mobilisation des contingents après consultation du Gouvernement à travers le Conseil des ministres où quatre ministères techniques sont concernés : la Défense, les Affaires étrangères, les Finances et l'Intérieur. À ces acteurs ministériels s'ajoutent les organes militaires (l'état-major général des Forces armées béninoises) et diplomatiques (la Mission permanente du Bénin auprès des Nations unies, l'ambassade à New York et son attaché de Défense) chargées de fournir un avis indispensable au processus de déploiement.

Dans ce domaine, le Président de la république et les ministres prennent des dispositions réglementaires sous la forme de décrets, arrêtés¹¹ et décisions, circulaires ou instructions ministérielles¹² pour mettre en œuvre l'action militaire.

Mais dans cette architecture, la toute-puissance de la figure présidentielle induit une forme de fragilité du système décisionnel, les contre-pouvoirs¹³ étant inexistants, comme l'indique en entretien un lieutenant-colonel béninois : « *L'année dernière, en 2018, après la réforme de la sécurité intérieure, entraînant la fusion de la Police et de la Gendarmerie, le Président de la République avait unilatéralement pris la décision de ne plus remplacer par rotation les contingents béninois des Nations unies. Car selon lui, les priorités de défense et de sécurité devaient être tournées vers les menaces aux frontières du pays. Les FAB devaient donc être concentrées et majoritairement stationnées sur le territoire national pour anticiper et faire face à d'éventuelles attaques...d'autant que le volume de militaires du rang recrutés dans l'armée de terre a diminué depuis trois ans* ¹⁴».

La décision d'infléchir le principe de rotation systématique des soldats béninois au sein des Casques bleus interviendra seulement en septembre 2019, c'est-à-dire un an après des discussions houleuses entre la Présidence, le ministère de la Défense nationale et l'état-major général. En fait, le chef de l'État en avait été dissuadé *in extremis* notamment par les pressions des militaires et des diplomates qui tirent des bénéfices matériels directs de la manne

9. Le Parlement, monocaméral, composé de 83 députés se tient en marge du processus institutionnel d'engagement des troupes, même s'il vote le budget de la défense et possède la prérogative d'engager le pays dans la guerre.

10. Le poste de Premier ministre n'existe pas. Le Président est le chef du gouvernement.
Source : <https://www.gouv.bj/membres/>. Consulté en octobre 2019.

11. À titre d'exemple : l'arrêté n°143/MDN/MFE/DC/SG/SA du 20 Janvier 2004 fixant le taux d'indemnités de campagne aux contingents des FAB.

12. À titre d'exemple, signalons l'instruction ministérielle n° 398/MDN/DG/SC/CTJ/CTAS/DRH/SAAJ/ du 22 mars 2006 ouvrant des droits de participation à des OP aux militaires admis à la retraite.

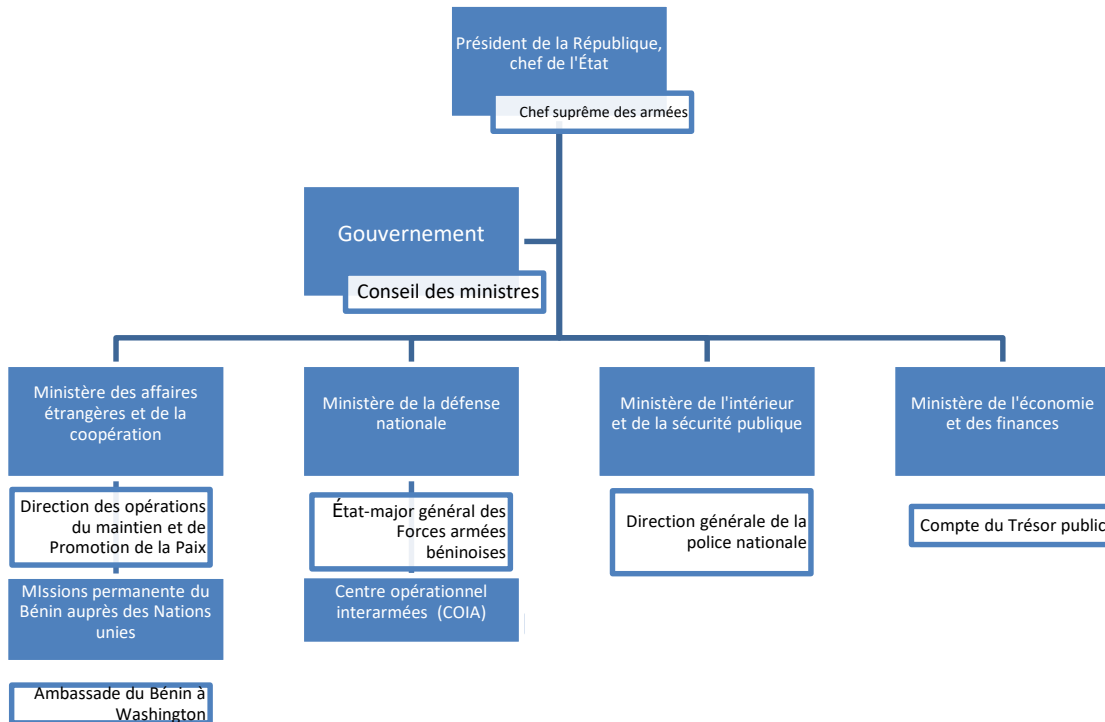
13. Le Parlement est exclu du processus de déploiement des troupes à l'étranger.

14. Entretien téléphonique avec un officier supérieur des Forces armées béninoises. Paris, septembre 2019.

financière issues des OP ; car les salaires de la fonction publique qu'ils reçoivent restent très bas.

Si la décision d'engager des soldats à l'extérieur est du ressort du Président de la République, pour déployer la troupe, il s'appuie toutefois sur son Gouvernement.

Encart n° 1. Aperçu schématique du processus de décision politique d'engager une OP



Le Gouvernement, à travers le Conseil des ministres, rend exécutoire la décision du Président. Quatre ministères interviennent. Le ministère des Affaires étrangères planifie et coordonne le dialogue avec le *Département des opérations (DOP)* de l'ONU. Il possède une *Direction des opérations du maintien et de la promotion de la paix (DOMPP)* créée en 2009 en relation avec la Mission permanente du Bénin à New York et l'Ambassade à Washington.

Le ministère de la Défense nationale (MDN), dont le titulaire¹⁵ a rang de ministre délégué auprès du Président de la République chargé de la défense, organise les opérations et assure avec l'état-major général des Forces armées béninoises¹⁶ le contrôle capacitaire et la disponibilité des troupes.

15. Cette modification intervient lors du remaniement gouvernemental du 5 septembre 2019, par décret du Président de la République.

16. En septembre 2019, le chef d'état-major général des FAB est le général de brigade Djibril Nahimi Bouko.

Pour la génération de force qui lui incombe, l'état-major général a créé le *Centre Opérationnel Interarmées*¹⁷ (COIA) appuyé par le *Département opérations et entraînement* (DOPS). La professionnalisation des forces l'a conduit à élaborer une directive officielle fixant les droits des militaires en matière de remboursement des primes dues à leur retour du théâtre. Il s'agit de la *Directive Droits et Devoirs (DDD) du militaire béninois*. Depuis 2015, elle est complétée par un *arrêté interministériel* signé entre le ministère de la Défense nationale, le ministère des Affaires étrangères¹⁸ et le ministère des Finances précisant le montant des primes à verser aux soldats. Il s'agit de *l'arrêté interministériel n° 2015-5988 du 8 décembre 2015* portant modification du taux d'indemnité de campagne aux personnels des contingents dans le maintien de la paix.

Le Bénin a augmenté le nombre d'organes spécialisés au sein de l'état-major en créant le *Centre opérationnel interarmées* (COIA) qui procède à la génération des forces à travers l'entraînement des troupes, la mise en condition opérationnelle et l'organisation de la projection. Le ministère de l'Intérieur et de la sécurité publique à travers la *Direction générale de la police nationale* (DGPN) veille à la formation des agents de police. Le ministère de l'Économie et des Finances tient les comptes des opérations. Il a pour rôle de budgétiser le financement des missions et d'encaisser les remboursements des personnels et des matériels par l'ONU sur un compte des services du Trésor public.

Le Bénin adapte des dispositifs et prend des dispositions pour correspondre aux normes des Nations unies (bonne conduite, discipline, professionnalisme, équipement, genre). Le pays a réussi à s'approprier ces mécanismes à travers une action « par le bas » de sa Mission permanente à New York, chargée de hisser la préparation des contingents aux normes de l'ONU et de son *Centre opérationnel interarmées* qui œuvre à la bonne condition physique de la troupe dans le cadre des formations militaires permanentes. Le dialogue constant entre les représentants militaires et diplomatiques au siège des Nations unies et le Centre opérationnel à Cotonou améliore la préparation pré-déploiement. Le *Pôle Services Relations internationales* (PSRI) de l'état-major général des FAB recueille des informations techniques pour la génération de force auprès de Washington et de New York à travers les attachés de Défense et les conseillers militaires. Ces services coordonnés et travaillant ensemble contribuent *in fine* à améliorer les conditions d'élaboration de leur contribution.

17. En septembre 2019, le COIA est commandé par le colonel André Cyriaque Gohoun.

18. Dans le remaniement survenu en septembre 2019, l'appellation de ce ministère a changé. Il s'agit désormais du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération.

En outre, l'analyse des interactions entre ces différents acteurs montre que le pays capitalise¹⁹ sous la forme de bonnes pratiques son expérience opérationnelle, certes récente, mais portée par un réseau d'écoles militaires spécialisées et par l'implication des anciens commandants de force internationale dans la formation de la troupe.

Une formation militaire permanente

Le Bénin est soucieux de déployer en OP des troupes compétentes et professionnelles. Pour cela, il offre à ses personnels militaires et policiers une formation permanente dans ce domaine à travers ses écoles nationales et internationales. L'implantation sur son territoire d'écoles nationales à vocation régionale (ENVR) permet d'atteindre l'objectif de professionnalisation exigée par les Nations unies avant le déploiement. Ces établissements participent indirectement au maintien de la paix en donnant au personnel qui y est formé les connaissances techniques, une sensibilisation aux abus sexuels (SEA) et la rigueur professionnelle²⁰ indispensables à leur efficacité sur le terrain.

Parmi les écoles nationales formant des personnels appelés à être engagés, figure le Centre de perfectionnement aux actions post-confliktuelles de déminage et de dépollution (CPADD) situé à Ouidah. Ce centre forme des instructeurs au déminage civil et militaire. La mutation du contexte des conflits et le mode d'action irrégulier du combattant qui n'hésite pas à employer des IED (*Improvised explosive Device*) a conduit l'école à prendre en compte ces nouvelles menaces. Centrée sur l'appui au maintien de la paix et ouverte aux stagiaires issus des pays de la sous-région, l'école dispense une formation sur la sécurisation de zone au profit des populations *via* le déminage et la dépollution. Ces compétences entrent dans les attentes opérationnelles en matière de protection des populations.

Le Centre de perfectionnement de la police judiciaire de Porto-Novo (CPPJ) est également un acteur de l'appropriation des standards onusiens. Dans l'exigence de professionnalisation de ses personnels mis à la disposition de l'ONU, le Bénin a mis en place depuis 2008 le stage unité judiciaire pour la sécurité intérieure²¹ (UJSIMP) destiné à renforcer les qualifications des policiers en matière d'enquête et de protection des civils.

19. Quenum, E. C et Padonou, O., *op. Cit.*

20. Revue de la coopération de sécurité et de défense, dossier « Le soutien aux opérations de maintien de la paix », n° 270, automne 2012, cité p.28.

21. Ces unités possèdent un savoir-faire technique destiné à être mis en œuvre sur des scènes de crime ou des événements de haute intensité ou de grande ampleur (tremblement de terre avec mort massive, etc.). Elles ont vocation à intervenir dans des contextes de post-crise et de post conflit.

Le renforcement des capacités opérationnelles des Forces armées béninoises (militaires, policiers, observateurs) ayant vocation à être engagées s'effectue également dans le cadre de la coopération régionale à travers plusieurs centres de références tels que : l'École de maintien de la paix Alioune Blondin Beye²² à Bamako (Mali), l'École d'état-major²³ de Libreville (Gabon), le Centre International Koffi Annan de formation au maintien de la paix (KAIPTC) à Accra (Ghana), l'African Center For Conflict and Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) en Afrique du Sud, le War College d'Abuja (Nigeria), le Cours supérieur interarmées de défense²⁴ (CSID) de Yaoundé (Cameroun), l'International Peace Support Training Centre (IPSTC) au Kenya, l'Ethiopian International Peacekeeping Training Centre (EIPKTC) en Ethiopie, le Centre d'entraînement aux opérations de maintien de la paix (CEOMP) à Lomé au Togo ou encore l'École internationale des Forces de sécurité²⁵ du Cameroun (EIFORCES).

La coopération militaire avec l'Europe, en particulier avec la France, la Belgique, les États-Unis et le Canada²⁶ est particulièrement dynamique. Elle contribue à soutenir l'effort national de maintien d'un niveau d'excellence capacitaire. Par exemple, les centres de formation ACOTA (*Africa Contingency Operations Training Assistance*) de Bembérékè et de Cana offrent aux troupes béninoises un entraînement assuré par des formateurs étrangers, Belges ou Américains. Avec la France, le Bénin participe aux différents exercices militaires dits « RECOMP » où le soutien à la population avec des actions civilo-militaires est renforcé à l'instar des exercices dits « Cohésion 2010 » et « Caba 2011 » dans lesquels des personnels féminins étaient mobilisés.

22. Basé au Mali, cette école vise à former les officiers africains au maintien de la paix et à la reconstruction post-conflit.

23. L'école d'état-major de Libreville prépare ses stagiaires aux fonctions de commandement, d'état-major ou de direction dans un environnement national ou international. Elle consacre 25 % de sa formation au maintien de la paix, sanctionné par l'attribution d'une attestation en fin de cursus « PC commandement au maintien de la paix ».

24. Le CSID de Yaoundé prépare les futurs décideurs militaires issus d'une vingtaine d'armées africaines dans le domaine de l'action opérationnelle et du maintien de la paix.

25. L'EIFORCES délivre une formation supérieure et universitaire aux cadres de la gendarmerie, des gardes nationales et de la police africaines dans le but de leur transmettre des qualifications pour mener des OMP.

26. Avec le Canada, les troupes du Bénin sont formées dans le Centre Pearson. Cette action entre dans le cadre de la coopération entre les deux pays.

3. L'élaboration capacitaire pour un déploiement rapide

La trajectoire du Bénin dans les opérations de paix a conduit le pays à convertir son expérience de contributeur à celle de pays contribuant à la construction de capacités endogènes basées sur la coopération militaire²⁷ avec la Belgique, en particulier dans deux domaines : le financement des OP et l'entraînement des troupes pour un déploiement rapide.

La coopération militaire belge, un appui capital du financement des OP

Le Bénin dispose d'une coopération militaire exemplaire avec la Belgique²⁸ dans les opérations de paix. Le Comité de direction (CODIR) de ce partenariat veille à l'instruction des soldats, à l'organisation de manœuvres conjointes mais aussi à la formation des personnels militaires et de police aux missions de maintien de la paix et d'assistance humanitaire.

La coordination entre l'état-major général des FAB et les experts militaires belges s'est traduite par le déploiement rapide du contingent béninois de la MONUC en RD Congo : 750 hommes et femmes ont été engagés sur ce théâtre avec des matériels adaptés. La partie belge s'assurait de la disponibilité des équipements, du soutien et de l'entretien²⁹ du matériel majeur et de la mise en condition opérationnelle. Elle finançait également la préparation pré-déploiement. Ce partenariat a permis au Bénin de s'équiper, se préparer et déployer des contingents sans engendrer de tension budgétaire sur sa trésorerie nationale.

La Belgique s'est impliquée auprès du Bénin, dans la conduite de la Mission, notamment en préfinançant les primes mensuelles de mission du bataillon béninois de la MONUC. Cette coopération Bénin-Belgique pour la MONUC fût exemplaire. Elle garantit la disponibilité d'une trésorerie pour le versement en temps et en heure des *per diem* aux soldats de retour de leur mission, dans un souci de stabilité nationale, et la réorientation dans les unités du matériel ayant servi en OP.

Dans ce cadre, l'opérationnalisation des Forces armées béninoises a d'abord été bénéfique pour la Communauté internationale qui disposait de bataillons entraînés et déployés dans des délais courts, suscitant la satisfaction des Nations unies. Dans ce partenariat, la Belgique trouve ensuite un cadre d'expression de sa politique étrangère d'aide au développement et au renforcement des capacités d'un pays émergent.

27. Massouhoudou, A. (général de Brigade), *Un exemple de partenariat dans les opérations de maintien de la paix*, Yaoundé, 2009, 14 p. Document de travail.

28. En 1999, le Bénin signe avec la Belgique un accord-cadre de coopération militaire.

29. Les experts militaires belges assureront chaque trimestre le service d'entretien (niveau 3) des matériels au cours de la durée du déploiement.

Le Bénin tire aussi profit de cette coopération : une formation *ad hoc*, des préfinancements pour le règlement des primes, une standardisation des procédures de génération de force.

Outre le soutien budgétaire, le Bénin a su mettre en place un organe pérenne pour préfinancer ses OP. La réponse adoptée par le pays pour apporter une solution au renouvellement des matériels et au financement de ses missions est la création en 1999 d'un *Fonds des Opérations de maintien de la paix* financé par la coopération multilatérale et par l'État béninois. Il permet désormais aux autorités béninoises de disposer de ressources financières pour équiper les unités engagées, tout en répondant aux normes de l'ONU.

Transmettre l'expérience des OP

Le Bénin s'est constitué un vivier d'experts en matière de maintien de la paix. Ils officient dans les diverses écoles militaires pour partager leurs expériences opérationnelles, diplomatiques ou d'état-major. Ces experts sont des officiers du grade de commandant à général, devenus formateurs et transmetteurs d'expérience, à l'instar des généraux Fernand Amoussou et Mathieu Boni, du général Francis Béhanzin, contrôleur général de la Police ou encore de l'ambassadeur Tévoédjre, professeur et ancien Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en Côte d'Ivoire (ONUCI).

La transmission de l'expérience par des officiers expérimentés dans le maintien de la paix est un vecteur supplémentaire de la construction capacitaire endogène. Le Bénin mise beaucoup sur ses cadres. Dans ce domaine, deux officiers des FAB ont contribué par leur action à former des soldats mieux sensibilisés aux enjeux d'une OP. Leurs implications de formation est de surcroît auréolée des fonctions de commandement au sein des forces onusiennes qu'ils ont occupées.

Le général Mathieu Boni succède aux fonctions de chef d'état-major général des FAB après le général Fernand Amoussou, lui-même ancien chef d'état-major général des FAB de 2000 à 2005 et commandant de l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) de 2005 à 2010.

Après avoir transmis le commandement de l'état-major, il partage son expérience onusienne au sein des écoles militaires nationales et officie au bénéfice du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix³⁰ comme chef d'une mission d'enquête en 2017 sur la protection des civils en RCA dans le cadre de la MINUSCA. Selon le général Amoussou, la capitalisation de savoirs en matière d'OP est primordiale.

30. Il s'agit de l'ambassadeur Jean-Pierre Lacroix, Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix.

Elle détermine la bonne gestion des OP et l'efficacité des soldats : « Il est indispensable d'acquérir une maîtrise des profils de carrières (...) grâce aux transferts d'expériences des plus aguerris en matières d'OMP vers les moins expérimentés. Il importe de veiller à contenir la trop grande mobilité des cadres militaires qui ne favorise pas le transfert de compétences dans le domaine des OP. La formation initiale des personnels militaires doit également être renforcée dans ce sens³¹ ».

Conclusion

Le modèle béninois du maintien de la paix est original par la conversion de son expérience en ressources capacitaires qui nourrissent le professionnalisme des personnels impliqués dans le maintien de la paix. Une bonne pratique susceptible d'inspirer les contributeurs moins familiarisés aux standards de l'ONU est de s'appuyer sur la coopération internationale, à l'instar de celle du Bénin avec la Belgique, pour permettre la génération de force dans des pays aux ressources économiques limitées. L'autre point fort du pays, en plus de la communication entre les ministères concernés, est la sédimentation des connaissances par leur diffusion au sein des écoles militaires disséminées sur le territoire national et la spécialisation dans le domaine des OP de certaines divisions de l'état-major général des FAB.

Le Bénin accueille sur son territoire un réseau d'écoles nationales à vocation régionale (ENVR) dont l'activité permet une mise à jour permanente des qualifications indispensables à la conduite professionnelle d'une OP.

Comme pays contributeur, le Bénin a su renforcer ses structures et construire des capacités dont plusieurs éléments sont susceptibles d'être érigés en bonnes pratiques pour les pays souhaitant s'engager avec l'ONU dans le maintien de la paix. Parmi celles-ci, nous pouvons citer :

- la coopération internationale bi et multilatérale en vue d'améliorer le préfinancement des matériels ;
- le dialogue, à renforcer, entre pays aguerris aux OP et pays nouvellement contributeurs ;
- l'existence d'une doctrine et la spécialisation de services dans les ministères et les états-majors ;

31. Fernand Amoussou, Cycle de séminaires. « Pays francophones et maintien de la paix. Défis techniques, capacitaires et linguistiques », Dakar, janvier 2012, p. 61.

- une action en faveur de la transmission des savoirs par le fait d'encourager les experts en OP à transmettre leurs expériences en école militaire pour favoriser l'appropriation de l'architecture onusienne de la génération de force ;
- l'amélioration du cadre de formation en donnant aux officiers impliqués dans la génération de force des manuels et des supports de références relatifs aux mécanismes institutionnels de l'ONU ;
- le suivi de formations dans le domaine du pré-déploiement ;
- le perfectionnement des outils de formation existants comme les ENVR en renforçant leurs compétences dans le maintien de la paix.

Modeste par sa démographie, son économie et sa géographie, le Bénin tire les leçons de plusieurs années de contribution aux OP en bâtissant une architecture décisionnelle et organisationnelle efficace pour le déploiement de mandats performants.

L'auteur



Axel Augé est sociologue au Crec Saint-Cyr et au Liris (EA 7481). Il enseigne la sociologie militaire et politique aux Écoles de Saint-Cyr Coëtquidan. Ses recherches portent sur les cultures et l'action militaire et le maintien de la paix en Afrique subsaharienne. Il est chercheur associé au Groupe de recherche et d'information sur la paix (GRIP) et membre de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix. Il est l'auteur de plusieurs publications sur les opérations de paix et l'action militaire.

L'Organisation internationale de la Francophonie, le ministère français des Armées, Affaires mondiales Canada et le ministère des Affaires étrangères belge ont conçu ensemble le projet dénommé « Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix ». Cet Observatoire constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs, et s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

