



HAL
open science

Le financement des opérations de paix africaines : quatre types d'arrangements et leurs enjeux politiques

David Ambrosetti, Romain Esmenjaud

► To cite this version:

David Ambrosetti, Romain Esmenjaud. Le financement des opérations de paix africaines : quatre types d'arrangements et leurs enjeux politiques. Fau-Nougaret, Matthieu; Ibriga, Luc Marius. L'Architecture de paix et de sécurité en Afrique. Bilan et perspectives, L'Harmattan, pp.135-154, 2014, 978-2-343-03261-0. halshs-01076254

HAL Id: halshs-01076254

<https://shs.hal.science/halshs-01076254>

Submitted on 27 Sep 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le financement des opérations de paix africaines : quatre types d'arrangements et leurs enjeux politiques

David Ambrosetti et Romain Esmenjaud

Publié in Matthieu Fau-Nougaret et Luc Marius Ibriga (dir.), *L'Architecture de paix et de sécurité en Afrique. Bilan et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 135-154.

Le présent chapitre¹ aborde la question du financement des opérations de paix en Afrique. Son objectif est d'identifier les principales formes d'arrangements financiers existants et de s'interroger sur les implications politiques de chacun d'entre eux. Quatre types d'arrangements sont évoqués: 1. le financement des opérations par les Africains eux-mêmes; 2. le financement par les contributions volontaires des partenaires non-africains, que ce soit de manière bilatérale, ou à travers des mécanismes multilatéraux tels que ceux de l'Union européenne (UE); 3. le financement à travers les contributions obligatoires au budget de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) ; et 4. le financement par le passage des soldats africains sous casques bleus onusiens, c'est-à-dire par la transformation de l'opération africaine en une mission de paix de l'ONU.

Cette taxinomie est le résultat d'un travail d'exploration, forcément sélectif, fondé sur plusieurs cas d'étude - certains très récents, d'autres moins – dont les auteurs sont familiers. Si elle n'a pas la prétention de couvrir toutes les options imaginables, cette taxinomie nous permet d'aborder un large spectre de problématiques politiques associées à la question du financement.

L'appropriation africaine, un sujet d'intérêt majeur tant pour les universitaires que les praticiens, est l'une de ces problématiques. En effet, nul ne peut ignorer la situation de dépendance dans laquelle se trouvent tous les acteurs de l'architecture africaine de paix et de sécurité, ainsi que les conséquences de cette situation sur leur liberté d'action².

En dépassant toute tentation d'aborder ces problématiques à travers le prisme d'une opposition simpliste entre deux catégories d'acteurs (Africains contre non-Africains), ce chapitre présente les différents systèmes de financement mis en place comme le résultat de négociations spécifiques, forcément contingentes, pour partie. Loin de reposer sur des considérations rationnelles en lien avec les avantages comparatifs des différents acteurs impliqués³, ces arrangements sont d'abord construits sur la base de compromis effectués au cas par cas.

À première vue, notre taxonomie ne repose pas sur des catégories parfaitement exclusives. Par exemple, on peut se demander pourquoi le financement volontaire effectué par les institutions

¹ Cette contribution est, pour l'essentiel, une traduction du chapitre paru dans T. Tardy et M. Wyss (dir.), *Peacekeeping in Africa. The Evolving Security Architecture*, Londres, Routledge, 2014, pp. 73-89.

² R. Esmenjaud, *L'africanisation et l'appropriation africaine des opérations de paix: Etude politique et historique à travers les missions africaines au Tchad (1979-1982), en RCA (1997 à nos jours) et au Darfour (2004 à nos jours)*, Thèse, Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement, 2012; P.A. Kasaija, 'The African Union (AU), the Libya Crisis and the notion of "African solutions to African problems"', *Journal of Contemporary African Studies* 31, 2013, pp. 117-138; B. Franke and S. Gänzle, 'How "African" Is the African Peace and Security Architecture? Conceptual and Practical Constraints of Regional Security Cooperation in Africa', *African Security* 5, 2012, pp. 88-104.

³ Par exemple, il est communément admis que les Nations-Unies sont plus efficaces dans le domaine de la reconstruction post-conflit. Les organisations régionales, quant à elles, sont considérées comme plus aptes à imposer la paix.

multilatérales régionales est différencié du financement par l'ONU, qui, après tout, est aussi une institution multilatérale ? Est-ce la nature régionale de la première qui fait la différence ici ? Ou est-ce parce que le caractère volontaire du soutien apporté par l'UE peut permettre à certains Etats européens de mieux cibler les bénéficiaires de leur aide ? En fait, chacun des mécanismes présentés offre aux acteurs impliqués une marge de manœuvre différente. Par exemple, lorsqu'un Etat donateur privilégie un soutien financier sur une base bilatérale, il peut le suspendre ou refuser de le renouveler plus tard (ou du moins, peut-il menacer de le faire). De toute évidence, une telle manœuvre est plus délicate lorsque le budget des Nations-Unies est mobilisé, réduisant d'autant la marge de manœuvre des bailleurs de fond. Dans ce travail, les organisations seront donc d'abord considérées comme des fournisseurs de ressources politiques (légitimité) et financières au profit des Etats, qu'il s'agisse des Etats contributeurs ou des partenaires extérieurs.

Au long de cette étude, nous avons rencontré quelques cas où les Etats africains ont eux-mêmes financé leurs opérations de paix. En commençant par une discussion autour de ces exemples, nous serons en mesure de mieux comprendre les conditions dans lesquelles les Etats africains se sont donnés les moyens d'agir de manière autonome en mobilisant leurs propres ressources. Mais, en dépit des nombreux appels des partenaires extérieurs en faveur du renforcement des contributions africaines, les cas dans lesquels les acteurs africains considèrent qu'il est plus avantageux de recourir à l'ONU et aux partenaires externes sont beaucoup plus fréquents. Ce constat semble donc contredire tous les discours sur l'appropriation africaine.

Pourquoi, dans la plupart des cas, les acteurs africains montrent-ils si peu d'intérêt à l'appropriation financière en s'appuyant sur les ressources de leurs partenaires ? Et pourquoi les acteurs extérieurs, en dépit de leurs discours, continuent-ils de financer ces opérations ? Notre article, qui étudiera successivement les quatre types d'arrangements financiers évoqués ci-dessus, devrait permettre de mieux comprendre cette situation.

Le financement par les acteurs africains

Ce premier modèle regroupe les cas où les acteurs africains ont financé leurs propres interventions de paix, ou celles de leurs « frères » du continent. Ce scénario inhabituel s'est déroulé principalement dans des contextes où des puissances régionales africaines étaient exposées à un risque de déstabilisation de leur voisinage, ou, plus précisément, lorsqu'elles étaient confrontées à la menace d'interférences de puissances rivales (africaines ou extra-africaines) dans leur sphère d'influence.

La première mission mandatée par une organisation africaine s'est déployée au Tchad à la fin de l'année 1981⁴, grâce à des contributions du Zaïre, du Sénégal et du Nigeria et un important soutien extérieur de la France et des États-Unis. Mais cette expérience a été précédée par deux autres, moins dépendantes de partenaires occidentaux, et très peu abordées dans la littérature.

Premièrement, en mars 1979 des soldats nigériens ont été envoyés à N'Djamena pour surveiller la trêve que les parties tchadiennes avaient signée quelques jours plus tôt à Kano. Puis, un an plus tard, à la suite du retrait des troupes nigériennes à la demande des autorités tchadiennes, le Nigeria et la Libye ont encouragé l'envoi d'une autre opération, cette fois constituée de troupes en provenance de la Guinée, du Bénin et du Congo. De fait, seuls les soldats congolais ont été déployés grâce à l'aide de l'aviation algérienne. Dépourvus des moyens nécessaires pour remplir leur mission, et notamment de financement, ils sont restés dans leurs casernes et se sont retirés dès la reprise des affrontements au début de l'année 1980.

Ces deux opérations devaient aider à stabiliser la situation et, par là, ouvrir la voie au retrait des troupes françaises, présentes dans le pays depuis l'indépendance. Le maintien de troupes de l'ancienne puissance coloniale dans la région représentait en effet une menace aux yeux de la Libye et

⁴ Par erreur, l'intervention en 1978 dans le Shaba est quelque fois rattachée à l'OUA. Pour le Tchad, voir T. Mays, *Africa's First Peacekeeping Operation: The OAU in Chad, 1981-1982*, Westport: Praeger, 2002.

du Nigeria, ainsi que de leurs alliés « progressistes » (Guinée, Bénin, Congo). Au cours de la première opération, Lagos a même refusé une partie de l'aide offerte par la France, souhaitant conserver sa capacité à agir de manière indépendante.

Un bref détour par les différentes tentatives de création d'une force africaine tend à confirmer l'importance de ces postures réactives, c'est-à-dire motivées par la menace d'ingérences extérieures, extra-africaines en l'occurrence. Parmi les nombreuses propositions visant à établir une telle capacité d'intervention, on peut citer les projets célèbres de Kwame N'Krumah en faveur d'une force de défense, au début des années 1960, mais aussi l'Organisation de Défense africaine proposée par la Sierra Leone en 1965, le Système de Défense africain d'inspiration nigériane en 1970, ou encore le projet d'une force de défense de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) qui a fait l'objet de discussions entre 1978 et 1981⁵. La plupart de ces projets ont été proposés en réaction à des initiatives d'acteurs externes. Ce fut le cas des actions de déstabilisation portugaises en 1970 et 1974, qui furent suivies par des tentatives de renforcement de la coopération inter-africaine dans le cadre de la Commission de la Défense⁶. De même, les débats qui se sont tenus entre 1978 et 1981 - lorsque l'OUA a sans doute été la plus proche de créer une telle force⁷ - ont fait suite au Sommet franco-africain d'avril 1978, où le président sénégalais Léopold Sédar Senghor avait reçu le mandat d'étudier la possibilité d'établir une capacité d'intervention multilatérale africaine⁸.

En fin de compte, aucun de ces projets n'a abouti. Au-delà du désaccord quant au rôle qu'une telle force devrait jouer - défendre les régimes au pouvoir, les Etats, ou promouvoir la libération totale du continent ? -, les chefs d'Etat africains ont refusé de mobiliser les ressources et la volonté politique requises pour qu'ils voient effectivement le jour. Dans bien des cas, ces projets reposaient d'abord sur des considérations d'affichage de la part des responsables du continent, soucieux d'apparaître comme des promoteurs du projet panafricain. On en déduira que la plupart d'entre eux se satisfaisaient parfaitement de voir leur sécurité confiée à des partenaires extérieurs, le plus souvent l'ancienne métropole coloniale.

Le développement récent des organisations régionales africaines a partiellement changé le visage de ces expériences d'autonomie. Ces cas où les organisations régionales ont affirmé leur autonomie en la matière demeurent certes rares. On y retrouvera toutefois la donnée fondamentale évoquée ci-dessus, à savoir la présence d'une puissance africaine soucieuse de maintenir sa prééminence dans un contexte de concurrence régionale.

Durant les années 1990, le Nigeria a été le premier à relancer le processus d'africanisation, en intervenant au Liberia et en Sierra Leone sous les auspices de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), avec le soutien implicite du Conseil de sécurité des Nations-Unies. Le Royaume-Uni et les États-Unis ont certes offert une assistance financière et technique aux Etats contributeurs de la force ouest-africaine déployée au Liberia puis en Sierra Leone (l'ECOMOG). Le Nigeria n'en a pas moins assumé pendant huit ans la majeure partie des coûts financiers (et politiques). Il en fut ainsi jusqu'en 2000, avec la montée en force de la Mission des Nations-Unies en Sierra Leone

⁵ B. Franke, 'A Pan-African Army: The Evolution of an Idea and its Eventual Realisation in the African Standby Force', *African Security Review* 15, 2006, pp. 1-16; R. Esmenjaud, 'Africa's Conception of Security in Transition: The Continent's Approach to Multilateral Interventions, from N'Krumah to the African Standby Force', in Tim Murithi (ed.), *Handbook of Africa's International Relations*, London: Routledge, 2013, pp.115-124.

⁶ En 1971, le Portugal a soutenu un coup d'Etat contre le Président guinéen Sekou Touré et, en 1974, ses forces ont mené un assaut contre la Guinée Bissau fraîchement indépendante.

⁷ En juillet 1979, la Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernement de l'OUA adopta le principe de la création d'une force panafricaine, et en avril 1981, la Commission de défense adopta un Protocole établissant une Force Africaine de Défense".

⁸ Cette initiative devait donner un habillage institutionnel formel à des initiatives telles que l'intervention africaine au Shaba (1978) qui reçut un fort soutien de la France et des Etats-Unis. Il est intéressant de noter que la même logique a façonné le dernier projet de force africaine en date, la Capacité africaine de réaction immédiate aux crises (CARIC), proposée dans la foulée de l'intervention française au Mali. R. Esmenjaud, 'The African Capacity for Immediate Response to Crisis: Conceptual Breakthrough of Anti-imperialist Phantom?', *African Security Review*, 2014, à paraître.

(MINUSIL, créée en 1999) sous l'impulsion politique du Royaume-Uni. Cette mission bénéficia également d'un déploiement décisif de l'armée guinéenne contre les éléments insurgés.

Au moins deux dynamiques concomitantes ont, initialement, conduit à l'implication militaire nigérienne. Tout d'abord, les autorités nigérianes ont estimé qu'elles étaient concurrencées par les rébellions dirigées par Charles Taylor (Libéria) et Foday Sankoh (en Sierra Leone) hostiles à deux régimes amis d'Abuja (celui du président libérien Samuel Doe et celui du président sierra léonais Joseph Momoh). Ces mouvements rebelles bénéficiaient vraisemblablement du soutien d'Etats voisins (Libye, Burkina Faso et Côte d'Ivoire). Par ailleurs, les partenaires du Nigeria au sein du Conseil de sécurité étaient disposés à appuyer les initiatives de puissances sous-régionales décidées à œuvrer en faveur de la stabilité de leur sphère d'influence⁹. A l'époque, l'envoi de missions de paix visant à gérer des conflits internes n'était pas (encore) une pratique « normalisée » pour l'ONU, et les décideurs à Washington étaient soucieux d'éviter une inflation du budget de l'organisation, d'autant que les Etats-Unis avaient alors déjà d'importants arriérés de paiement à son égard¹⁰.

Plus récemment, le Nigeria a, à nouveau, affiché sa capacité de mobilisation et d'action au sein de la CEDEAO, en envoyant des troupes en Guinée-Bissau. En juin 2012, en rupture avec l'inertie de l'organisation vis-à-vis de la crise au Mali, le Nigeria, le Sénégal et le Burkina Faso ont envoyé environ 550 soldats pour appuyer la réforme des forces armées de Guinée-Bissau. L'envoi de cette force, dont la présence est financée de manière autonome, à l'exception de soutiens extérieurs en matière de transport aérien, représente également une réaction à l'intrusion d'une puissance rivale dans la « cour » du Nigeria : les troupes de la CEDEAO sont en effet venues remplacer les soldats angolais, qui avaient été déployés dans ce pays dans le cadre de la Communauté des pays de langue portugaise.

En dehors de l'action de « puissances régionales » comme le Nigeria, ou encore l'Afrique du Sud, intervenue au Lesotho en 1998 de manière parfaitement autonome, les exemples d'appropriation africaine authentique sont donc très rares.

On peut noter qu'en janvier 2013, l'Union africaine a, pour la première fois, décidé de participer au financement d'une mission africaine par le biais de son propre budget. Cependant, les 50 millions de dollars d'aide promis à la Mission internationale de soutien au Mali (MISMA) ne couvraient qu'une petite partie du budget de la mission (évalué à près d'un milliard de dollars US). Par ailleurs, le versement de cette contribution, qui devait notamment reposer sur le recouvrement des arriérés de paiement des Etats membres de l'UA¹¹, se fait toujours attendre. Dans la même veine, la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) finançait environ 30% de la mission déployée en République centrafricaine (RCA) (Mission de Consolidation de la Paix en Centrafrique - MICOPAX), devenue la Mission internationale de soutien à la Centrafrique (MISCA) en décembre 2013¹².

Dans ce contexte, il convient donc de s'interroger sur l'intérêt que les Etats africains portent réellement à l'appropriation africaine, c'est-à-dire à leur capacité à contrôler effectivement leurs opérations. Le plus souvent, les dirigeants du continent justifient cette situation en soulignant les limites de leurs ressources. En effet, même s'il est classé parmi les pays riches du continent, le Nigeria a rencontré les plus grandes peines du monde à mobiliser les moyens nécessaires au maintien de son engagement militaire au Liberia et en Sierra Leone (celui-ci lui aurait coûté quelques quatre milliards

⁹ F.Olonisakin, *Reinventing Peacekeeping in Africa: Conceptual and Legal Issues in ECOMOG Operations*, The Hague: Kluwer Law International, 2000, pp. 142, 160-164; F. Olonisakin, *Peacekeeping in Sierra Leone: The Story of UNAMSIL*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2008, pp. 29-31.

¹⁰ Ce contexte est très bien décrit par J. Woods, 'US Decision-making During Operations in Somalia', in W. Clarke and J. Herbst (eds.), *Learning From Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, Boulder: Westview, 1997, p. 152.

¹¹ Au final, la transformation de la Mission africaine au Mali en une mission des Nations-Unies rend cette contribution obsolète.

¹² Entretien avec un officiel de l'Union Européenne, Paris, Janvier 2013.

de dollars¹³). Cependant, cette situation est aussi le résultat de choix politiques. A titre d'exemple, l'Ethiopie a été en mesure d'intervenir en Somalie à plusieurs reprises, en dehors du cadre d'une organisation régionale et sans soutien extérieur. C'est ici un autre cas qui doit être compté dans cette catégorie de modes de financement des opérations de paix.

En réalité, la faiblesse des contributions financières africaines à leurs opérations de paix est mieux comprise si l'on garde à l'esprit que la plupart de ces missions sont déployées à la demande d'acteurs extérieurs tout autant que des Africains eux-mêmes. C'est l'objet de notre deuxième section.

Le financement par contributions volontaires d'acteurs externes

Quand les troupes africaines ne font pas partie d'une mission de l'ONU, leur présence dans les opérations de paix a le plus souvent été financée par des contributions volontaires de donateurs extérieurs. Nous avons identifié ce modèle dans les cas suivants : au Tchad (1981-1982), en RCA (1997-1998 ; 2002 jusqu'à aujourd'hui), en Côte d'Ivoire (2002-2004), au Burundi (2003-2004), au Darfour (2004 - 2007) et en Somalie (2007 à aujourd'hui). Ici, nous allons, dans un premier temps, revenir sur les formes prises par ce type de partenariat, avant d'aborder, dans un second temps, la question de ses implications politiques.

Les opérations de paix africaines comme résultat d'une division du travail entre Africains et donateurs

L'appui externe offert aux acteurs africains peut être fourni directement aux contributeurs de contingents ou aux organisations en charge de l'opération. Dans le cadre de la mission de l'OUA au Tchad, évoquée plus haut, de peur que l'aide directe à l'organisation puisse compromettre son indépendance, les bailleurs de fonds (la France et les États-Unis) ont été invités à offrir un soutien aux contributeurs sur une base bilatérale. Aujourd'hui, alors que l'aide bilatérale demeure importante, tout particulièrement en matière de dons ou prêts d'équipements et de soutien logistique, l'aide financière est généralement directement versée au bénéfice de l'organisation mandataire. Celle-ci est alors en mesure d'affirmer son contrôle sur l'opération. Au cours des missions les plus récentes (RCA et Mali), des cellules financières *ad hoc* ont été créées pour canaliser les aides extérieures. Ces unités, qui comprennent des représentants des bailleurs de fonds, permettent également une plus grande transparence dans la gestion de l'aide, contribuant ainsi à limiter les soupçons de mauvaise gestion (ou de corruption) qui ont vu le jour au Darfour et en RCA¹⁴.

Alors que l'aide des États individuels a été prédominante dans le passé, la plupart des contributions proviennent aujourd'hui d'organisations régionales. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), par exemple, a offert un soutien logistique à l'opération de l'UA au Darfour (2005-2007), alors que l'UE est devenue le principal partenaire financier des organisations africaines. Grâce à la Facilité de paix en Afrique (APF), un instrument du Fonds européen de développement, l'Union européenne a pris en charge la plus grande part du budget des missions en RCA, au Darfour, en Somalie et au Mali¹⁵. Depuis quelque temps, les pays occidentaux tentent d'encourager d'autres donateurs à participer au financement des opérations africaines, avec très peu de succès néanmoins. A ce stade, seule la Turquie a répondu à l'appel pour soutenir la Mission de l'UA en Somalie (AMISOM). Cependant, la contribution turque d'un million de dollars reste relativement faible compte tenu des besoins de l'opération, qui est devenue la plus importante jamais déployée par une organisation africaine (21 000 soldats, bientôt), et à laquelle l'UE contribue à hauteur de 19 millions d'euros par mois¹⁶.

¹³ F. Olonisakin, *Peacekeeping in Sierra Leone, op. cit.*, p. 44.

¹⁴ 'Des euros "évaporés" par millions au Darfour', *Libération*, 16 juillet 2007.

¹⁵ Par exemple, l'Union européenne a contribué à hauteur de 70% du budget de la MICOPAX.

¹⁶ Entretien avec un officiel de l'Union Européenne, Paris, janvier 2013.

Les opérations de paix en Afrique sont donc le plus souvent le résultat d'une division du travail entre acteurs africains et non-africains (de facto, occidentaux) selon laquelle les premiers fournissent les ressources humaines, et les seconds, les ressources financières, techniques et matérielles (équipements). Sans ce financement volontaire externe, l'UA n'aurait jamais pu devenir l'acteur essentiel qu'il est aujourd'hui. Pourtant, cette division n'était pas évidente en 2003, lorsque l'UA a entrepris sa première mission de maintien de la paix au Burundi (Mission africaine au Burundi, MIAB). A cette époque, le déploiement de la mission de l'UA n'a pas fait suite au lobbying intense de la part des donateurs externes. L'initiative est d'abord venue de l'Afrique du Sud, suite à la nomination de Nelson Mandela comme facilitateur des négociations de paix à Arusha (1999-2000) puis au déploiement d'un détachement sud-africain de protection en octobre 2001. Aux yeux de Pretoria, le Burundi était devenu un test pour les opérations de paix de l'UA. Une fois la MIAB créée, le Royaume-Uni a soutenu le déploiement de l'Éthiopie, tandis que l'Afrique du Sud a appuyé celui du Mozambique et a fourni, en tant que pays leader, le soutien logistique nécessaire à l'ensemble de la mission. C'est à cette occasion que l'UE a pour la première fois utilisé sa Facilité de Paix pour couvrir les indemnités versées par l'UA aux troupes. C'était également la première fois que les partenaires fournissaient un soutien direct aux activités de paix et de sécurité de l'UA, créée un an plus tôt¹⁷.

Ce type d'arrangement a été reproduit lors de la mission de l'UA au Darfour (MUAS), créée en 2004. Cependant, dans ce cas d'espèce, les acteurs extérieurs, principalement des États occidentaux, ont exercé un lobbying intense afin d'obtenir la création de la force, tout en indiquant leur disponibilité à soutenir les contributeurs de troupes. Ces promesses incluaient la perspective d'une transformation de la mission en une opération de maintien de la paix des Nations-Unies, en dépit de l'hostilité de Khartoum à l'égard d'un tel projet. Les partenaires sont également rapidement devenus d'importants pourvoyeurs de soutien financier, en particulier l'UE, dont la Facilité de paix a, à elle seule, fourni 305 millions d'euros pour le financement de cette opération (la dotation totale de cet instrument sur cette période atteignant 440 millions d'euros)¹⁸. Les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada ont également apporté d'importantes contributions à la force, tandis que le soutien financier en provenance d'acteurs africains est resté insignifiant¹⁹.

Une limitation notable de la Facilité de paix de l'UE provient du fait qu'elle ne peut pas, en principe, prendre en charge des activités à finalité militaire (formation, équipement, etc.). Au Burundi, au Darfour, de même qu'en Somalie et en RCA, l'essentiel des fonds versés par ce biais a ainsi servi au financement des soldes des troupes africaines. Des contributions bilatérales provenant d'autres partenaires – y compris les pays membres de l'UE – ont donc été nécessaires afin d'apporter à la force les ressources nécessaires en matière d'équipements militaires (munitions et armes notamment). De manière significative, les partenaires ont choisi de court-circuiter les structures permanentes chargées du soutien logistique aux opérations de paix de l'UA (la Division des opérations de soutien de paix), en plaidant pour la création d'une Task Force Opérationnelle Intégrée au Darfour (DITF) pour servir de courroie de transmission *ad hoc* (y compris le financement) entre eux et le Département de l'UA pour la paix et la sécurité. Le bureau du DITF a d'ailleurs été installé à l'extérieur du siège de l'UA à Addis-Abeba (au Adams Pavillon, à quelques mètres de là).

Cet engagement extérieur important n'a pas permis d'assurer le succès de la MUAS. Au contraire, il a permis de mettre en lumière les faiblesses structurelles des services de l'UA, et tout particulièrement leur difficulté à absorber l'aide financière et à la transformer en efficacité

¹⁷ Entretien avec un officier supérieur de la Division de Soutien aux Opérations de Paix au sein du Département de Paix et Sécurité de la Commission de l'UA, Addis Abeba, Octobre 2008. Cet officier militaire a été en charge du dossier du Darfour depuis le commencement en 2004.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 16 et 26.

¹⁹ Comme les autres missions de l'UA jusque là, la MUAS n'a pas pu compter sur les contributions des États membres de l'UA au Fonds pour la Paix, un fonds créé par l'Organisation en 2004 pour financer ses missions de paix. N. Pirozzi, *EU Support to African Security Architecture: Funding and Training Components*, Occasional Paper, Paris, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2009.

opérationnelle²⁰. Au Darfour, mais également dans les autres missions étudiées, les lacunes de l'UA sont à mettre en relation avec un manque de ressources humaines et logistiques au sein du Département de la Commission de l'UA pour la paix et la sécurité, ainsi que les défaillances du Comité d'état-major²¹. Ces faiblesses ont été identifiées par un audit externe commandé par l'UA en décembre 2007, dont l'objectif était d'évaluer les besoins en personnel au sein de l'organisation. Il a conduit à d'importants projets de recrutement pour ce Département de l'UA, avec la contribution d'experts et de consultants externes²².

Les acteurs africains se désintéressent-ils de leur autonomie d'action ?

Dans la plupart des cas mentionnés ci-dessus, les opérations africaines peuvent être comparées à des cas de sous-traitance ou des actions par procuration. Ne souhaitant pas intervenir eux-mêmes, mais désireux d'obtenir le déploiement d'une force de paix, les acteurs extérieurs en sont souvent les principaux initiateurs. La France s'est montrée particulièrement efficace en la matière, incitant à plusieurs reprises ses alliés africains à participer à des opérations, soit comme moyen de remplacer ses propres soldats, par exemple en 1997 en RCA, soit comme un complément à sa propre action, par exemple au Mali en 2013²³.

La division du travail que nous venons de décrire a d'importantes implications politiques, puisque les contributeurs de troupes africains ne sont pas en mesure d'agir de manière autonome. En particulier, le niveau et la nature du soutien externe déterminent largement les caractéristiques des missions de paix (taille, mandat, durée, etc.). Par exemple, l'UA a depuis des années demandé l'augmentation du nombre de troupes de l'AMISOM, affirmant dès octobre 2010 que 20 000 personnes étaient nécessaires. Cette demande n'a été satisfaite qu'en novembre 2013 par le Conseil de sécurité (résolution 2124, autorisant le déploiement de 22.000 soldats), et ce après que l'UE avait exprimé sa disponibilité à augmenter sa contribution au titre de la Facilité de Paix. Le cas de la MUAS est particulièrement intéressant. Cette opération fut directement affectée par l'évolution des prises de position des gouvernements occidentaux, eux-mêmes influencés par leurs « opinions publiques » – en particulier pendant les périodes électorales aux États-Unis et au Royaume-Uni. A Londres et Washington, des lobbies bien organisés ont ainsi appelé à une intervention plus conséquente au Darfour ou, au moins, à une prise de contrôle de la mission par les Nations-Unies même sans l'accord de Khartoum²⁴. C'est ainsi que le sort de la MUAS fut scellé et qu'après d'âpres négociations entre tous les acteurs impliqués (dont l'UA, le Soudan et la Chine), une mission hybride ONU / UA fut décidée en novembre 2006.²⁵

La marge de manœuvre des partenaires extérieurs n'en demeure pas moins limitée. Les décisions sont généralement prises à la suite de débats longs et difficiles, au cours desquels les Africains conservent une capacité d'influence réelle. Conscients des réticences des donateurs à

²⁰ J. Cilliers, 'Force africaine en attente: État des progrès accomplis dans sa mise en place', Institut d'études de sécurité / Institute for Security Studies (Pretoria), Article 160, March 2008, pp. 13-14. Ces difficultés sont clairement démontrées à travers l'étude de cas de l'Union Africaine au Darfour en concordance avec C. Guicherd, *L'UA au Soudan: Enseignements pour la force africaine en attente*, New York: International Peace Academy, March 2007, pp. 16-19; and A. Ekengard, *The African Union Mission in Sudan (AMIS): Experiences and Lessons Learned*, FOI Report, Swedish Defence Research Agency, Division of Defence Analysis, Stockholm, August 2008, notably pp. 36-39 and 40-41.

²¹ Audit de l'UA, rendu par le Panel de Haut niveau au Président de l'UA, 27 décembre 2007.

²² Entretien avec deux officiers de la délégation de l'UE suivant les activités du groupe de partenaires pour les questions de paix et sécurité, et avec le Chef d'équipe de « l'UN DPKO / AU Peacekeeping Support Team » à Addis Abeba, novembre 2008.

²³ *La Mission de Surveillance des Accords de Bangui (MISAB)* a été déployée en République Centrafricaine en 1997. Sa présence a permis le retrait des troupes françaises en 1998.

²⁴ D. Lanz, 'Why Darfur? The Responsibility to Protect as a Rallying Cry for Transnational Advocacy Groups', *Global Responsibility to Protect* 3, 2011, pp. 223-247.

²⁵ J. Flint and A. de Waal, *Darfur: A New History of A Long War*, London, African Arguments, pp. 183-199.

intervenir eux-mêmes, les acteurs du continent sont en mesure de manipuler leurs partenaires par une sorte de chantage du faible au fort. En creux, ils peuvent faire valoir que, s'ils ne sont pas soutenus financièrement, ils se retireront et créeront un vide sécuritaire. Après avoir décidé d'intervenir par eux-mêmes, ils ont parfois pu ensuite « envoyer la facture » à leurs partenaires traditionnels. En janvier / février 2013, le déploiement rapide et autonome des forces tchadiennes au Mali par le Niger a été salué par la communauté internationale. Plus tard, le président Déby a précisé, toutefois, qu'il s'attendait à ce que son pays soit remboursé pour son action (à ce stade, il ne l'a été que partiellement).

En réalité, les Etats contributeurs africains peuvent également trouver des avantages immédiats à cette division du travail. Tout d'abord, leur participation à des opérations leur donne accès à une sorte de « rente géopolitique », comme en témoigne l'exemple de la mission africaine en Somalie. A travers l'analyse de l'implication de l'Ouganda dans cette mission, Jonathan Fisher démontre que le financement des opérations en Afrique répond à une forme de stratégie d'extraversion des Etats africains. En développant une image de pacificateur en Somalie, l'Ouganda a augmenté son influence sur la scène internationale et ainsi réussi à limiter les critiques à son égard s'agissant de la déstabilisation générée par son implication militaire en République démocratique du Congo (RDC) depuis 1998²⁶. La stratégie de Museveni n'est pas différente de celle suivie par l'Ethiopie ou le Rwanda qui ont pris soin d'inscrire leur action en conformité avec les objectifs de Washington dans le but de consolider leur statut de puissances sous- régionales.

Les calculs opérés par le Burundi et le Kenya, dont les troupes ont rejoint l'AMISOM, respectivement à la fin 2007 et à la mi-2012, relèvent de la même logique. En déployant des hommes aux quatre coins du continent, Pierre Nkurunziza a gagné, si ce n'est la réputation d'un artisan de la paix (comme son prédécesseur, Pierre Buyoya), au moins l'indulgence internationale en ce qui concerne la gestion des affaires internes du Burundi. Les soupçons émis quant à la possible acquisition de matériel militaire par le Burundi grâce aux allocations versées aux soldats (financées par l'UE) mettent également en lumière les avantages matériels potentiels associés à la participation à des missions de paix. Par ailleurs, certains bailleurs de fonds ont le sentiment que le ministère burundais de la Défense nationale et des anciens combattants tend à considérer les millions de dollars qu'il reçoit au nom de sa participation à l'AMISOM comme une rente structurelle qu'il utilise pour son fonctionnement régulier²⁷. Plus globalement, pour les armées nationales des Etats en situation de « post-conflit », la contribution à une opération de maintien de la paix offre un accès à des programmes de formation et du matériel qui peuvent aider à améliorer leur professionnalisme, leur efficacité et leur discipline. Pour les élites politiques, cette situation permet de trouver une occupation bien payée à leurs soldats, et éviter ainsi qu'ils interfèrent dans la vie politique nationale²⁸.

Concernant le Kenya, la participation à l'AMISOM s'est faite par l'intégration des soldats ayant participé à l'intervention en Somalie déclenchée en octobre 2011. Grâce à cette décision, et bien que les Kenyans continuent d'agir de façon parfaitement autonome, avec un agenda purement national, à savoir la création d'une zone tampon protégeant le Kenya de la diffusion du désordre somalien sur son territoire, Nairobi a pu externaliser le financement de sa présence militaire en Somalie. En intégrant à son tour l'AMISOM, l'Ethiopie reproduit un schéma absolument identique. Lors de contacts avec les partenaires extérieurs, Addis-Abeba a également fait savoir qu'il comptait bien garder le contrôle de ses troupes.

L'étude des opportunités saisies par des contributeurs d'autres missions confirme ces stratégies d'extraversion. En plaçant ses troupes sous l'autorité (théorique) de la MICOPAX, le Tchad a pu obtenir un financement et une légitimité à son action en Centrafrique. Le désordre dans la RCA

²⁶ J. Fisher, 'Managing Donor Perceptions: Contextualizing Uganda's 2007 Intervention in Somalia', *African Affairs* 111, 2012, pp. 404-423. Concerning the extraversion of African rulers, we refer to J.-F. Bayart, 'Africa in the World: A History of Extraversion', *African Affairs* 99, 2000, pp. 217-67.

²⁷ Entretien avec deux responsables de Programmes de Réforme du Secteur de la Sécurité au Burundi, Bujumbura, décembre 2011 and novembre 2012.

²⁸ Fisher, *op. cit.*, p. 418.

voisine menace en effet de se diffuser dans la partie sud du Tchad, une zone de production pétrolière. De même, comme le souligne Danielle Beswick, « bien que la contribution du Rwanda au maintien de la paix [au Darfour] puisse être altruiste, elle sert aussi à renforcer le régime actuel en mettant en évidence son autorité morale et le rôle de « sauveur » dans l'histoire récente du Rwanda »²⁹. L'influence que le déploiement de troupes confère à Kigali est telle qu'il a pu menacer de retirer ses troupes de la mission hybride UA / ONU au Darfour lorsque le Haut Commissaire des Nations-Unies aux droits de l'Homme a produit, en 2010, un rapport sur les coûts humains de la participation du Rwanda à l'Est de la RDC³⁰.

Si, comme on vient de le voir, ce deuxième type d'arrangement financier est parfois tout à fait conforme aux intérêts des acteurs africains, il fait aussi l'objet de critiques, d'où la mise en place d'autres mécanismes, tel que celui-ci décrit ci-dessous.

Le financement par l'ONU : une exception amenée à se reproduire ?

Se plaignant du manque de prévisibilité de l'aide apportée sur une base volontaire, les États et les organisations africains ont depuis longtemps demandé l'appui de l'ONU, et en particulier de son budget de maintien de la paix. Ils considèrent même que cette aide devrait aller de soi, leur action étant faite au nom de la « communauté internationale » dans son ensemble. En 2008, l'Afrique du Sud, alors membre non permanent du Conseil de sécurité, a mis la question du soutien des Nations-Unies aux opérations africaines à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. Le rapport publié en décembre 2008 par le panel dirigé par Romano Prodi appuyait l'idée d'un financement des missions africaines par le biais des contributions obligatoires des membres des Nations-Unies, bien que dans des conditions très strictes. Avec l'approbation explicite du Conseil de sécurité, celles-ci pourraient être mobilisées pour une période maximale de six mois, après lequel l'ONU prendrait le contrôle de la mission³¹. Les grands contributeurs au budget de l'ONU, comme le Japon ainsi que de nombreux pays occidentaux, y compris les membres permanents du Conseil de sécurité, se sont opposés à cette proposition, jugeant qu'elle conduisait l'ONU à financer des opérations n'étant pas sous son contrôle. La création d'un Fonds d'affectation spéciale volontaire visant à renforcer la capacité des organisations africaines, également proposée dans le rapport, était considérée comme plus appropriée³².

Dans certaines circonstances, les États occidentaux ont toutefois été amenés à prendre des distances avec les arguments de doctrine avancés ci-dessus. La recommandation du rapport Prodi concernant le recours au budget de l'ONU pour financer les opérations africaines a ainsi été mise en pratique dans plusieurs cas – parfois même de manière plus allante. Le soutien de l'ONU a été mobilisé tout d'abord dans la période de transition entre la MUAS et l'opération hybride UA / ONU au Darfour (la MINUAD). « Le paquet de soutien logistique » mis en place pour l'AMISOM, créé en mars 2009 et étendu à plusieurs reprises depuis lors³³, constitue lui aussi un précieux complément à l'aide bilatérale couvrant l'équipement militaire et le paiement des soldes des troupes par la Facilité de Paix de l'UE. Comme au Darfour, ce mécanisme a été initialement conçu comme une mesure strictement temporaire devant ouvrir la voie à la création d'une opération de maintien de la paix de l'ONU. Au cours de la période de transition entre les administrations Bush et Obama (fin 2008 - début 2009), le Département d'État américain a en effet semblé – pour un court laps de temps – pencher en faveur du déploiement de casques bleus de l'ONU en Somalie. Les autres membres du Conseil de

²⁹ D. Beswick, 'Peacekeeping, Regime Security and "African Solutions to African Problems": Exploring Motivations for Rwanda's Involvement in Darfur', *Third World Quarterly* 31, 2010, p. 752.

³⁰ Bien que le Rwanda n'ait pu empêcher la publication de ce rapport, il lui a été permis d'insérer dans le rapport final ses propres réponses et interprétations des faits incriminés.

³¹ UN, *Report of the AU-UN panel on modalities for support to AU peacekeeping operations*, S/2008/813, 31 décembre 2008.

³² Par exemple voir la position du Représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies, S/PV.6092, 18 mars 2009, p. 25.

³³ Le « paquet de soutien » couvre des coûts divers (essence, transport aérien, eau, etc.) et depuis mars 2012, il permet de prendre en charge le financement des hélicoptères, armes et véhicules.

sécurité, quant à eux, ont accepté la mise en place de ce paquet de soutien logistique afin de répondre à la pression de l'UA en faveur de la création immédiate d'une OMP des Nations-Unies³⁴.

Si les membres du Conseil de sécurité ont souligné que le mécanisme en Somalie avait été établi « à titre exceptionnel et en raison du caractère unique de la mission »³⁵, les développements les plus récents ont confirmé que les postures des uns et des autres dépendaient d'abord de considérations politiques et financières de court-terme. Au début des années 1980, la France, qui a récemment été l'adversaire le plus véhément à la mise en place d'un « paquet de soutien » en Somalie, avait ainsi essayé d'obtenir le soutien de l'ONU à l'opération de l'OUA au Tchad, sans succès³⁶. Plus récemment, Paris a milité en faveur de la reproduction de ce modèle au Mali et en République centrafricaine, échouant à le faire entériner par le Conseil de sécurité du fait de l'opposition des Etats-Unis.

Cette section démontre, une fois de plus, que les modalités de financement et les mécanismes de coopération inter-institutionnelle mis en place pour financer les opérations africaines sont avant tout le résultat de négociations politiques, bien davantage que de préoccupations doctrinales ou idéologiques. Elle illustre également l'influence croissante dont disposent les acteurs africains dans leurs rapports de force avec les acteurs extérieurs. Bien sûr, les Etats occidentaux gardent encore la haute main sur les décisions concernant la mobilisation des ressources de l'ONU. Mais avec la multiplication des précédents, il leur sera de plus en plus difficile de s'opposer à la reproduction de ce modèle.

Le passage sous casques bleus, ou comment récompenser les pays contributeurs de troupes et mieux partager le fardeau

On peut considérer que les opérations onusiennes se situent au sommet de l'échelle en termes de légitimité internationale. Elles confient en effet la responsabilité politique de l'opération à l'organisation internationale en charge du maintien de la paix et la sécurité dans le monde. Symboliquement, le passage d'une mission africaine sous casques bleus peut donc apparaître comme une forme de consécration. Mais, si l'on songe aux implications politiques de cette transformation, il convient de se demander si une opération de l'ONU peut encore être une opération africaine. Autrement dit, les contributeurs africains conservent-ils une influence sur le déroulement de la mission ?

En principe, la réponse est négative. Une prise de contrôle par l'ONU implique un changement dans la chaîne de commandement de la mission au profit du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU et du Conseil de sécurité. Dans la pratique, cela dépend tout d'abord de la façon dont les acteurs africains parviennent à peser à New York, tant au sein du DOMP que du Conseil de sécurité. Etant donné la composition du Conseil, il est très improbable, voire impossible, qu'une mission de paix des Nations-Unies en Afrique puissent être le résultat d'une initiative exclusivement africaine, et au seul bénéfice de certains Etats africains³⁷. Pourtant, une prise de contrôle de l'ONU n'induit pas forcément une perte totale de contrôle de la part de ses Etats contributeurs, en particulier dans la nomination des postes de commandement militaire. Or la capacité politique de l'ONU à commander effectivement l'opération dépend non seulement de l'appui politique des membres du

³⁴ L'UA a demandé le déploiement d'une mission des Nations-Unies dès la création de l'AMISOM. En janvier 2007 (les troupes ougandaises furent seulement déployées en mars), le Conseil de Paix et Sécurité a demandé au Conseil de sécurité de l'ONU de considérer l'envoi d'une force des Nations-Unies à l'expiration du mandat de six mois octroyé à AMISOM. AU, *Peace and Security Council Communique*, PSC/PR/Comm(LXIX), 19 janvier 2007, op. 14.

³⁵ Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, n° 2036, New York, 22 février 2012, S/RES/2036, op. 6

³⁶ R. Esmenjaud, *L'africanisation et l'appropriation africaine des opérations de paix*, op. cit.

³⁷ Les limites de l'influence des Africains tiennent aussi à la faiblesse de leurs contributions au budget des opérations de paix de l'ONU, à la prédominance du P-5 (voire du P-3, des trois Etats membres permanents occidentaux) dans la rédaction des résolutions au Conseil (qui pourtant concernent l'Afrique dans 65 à 70% des cas), et enfin à l'absence d'officiers de liaison, de personnel civil, et de mémoire institutionnelle dans de nombreuses missions permanentes africaines auprès de l'ONU.

Conseil de sécurité, mais aussi en grande partie de l'identité des principaux représentants de l'ONU sur le terrain (Représentant spécial du Secrétaire général, commandant de la Force, et leurs adjoints). C'est la raison pour laquelle l'ONU tend à nommer un Représentant spécial et / ou un commandant de la force originaire de l'un des principaux pays contributeurs de troupes.

Mais l'essentiel ici n'est pas tant d'évaluer le degré d'« africanité » ou d'appropriation africaine des opérations de l'ONU déployées sur le continent, que de mieux comprendre les enjeux politiques qui sous-tendent le passage d'une mission africaine sous casques bleus. Cette transformation correspond en effet à un saut qualitatif pour les troupes des pays contributeurs. Ces dernières bénéficient de conditions d'accueil généralement plus favorables, d'une rente financière prévisible et significative à travers les allocations destinées aux contingents onusiens, de formations et de matériels, ainsi que d'une légitimité politique renouvelée. Dans ces circonstances, en soutenant un passage de l'opération sous casques bleus, les membres du Conseil de sécurité sont en mesure de rehausser les rétributions des contributeurs, voire de leur offrir une forme de récompense pour leur participation à la mission.

L'expérience burundaise, où en 2004 la MIAB a été transformée en opération des Nations-Unies, a en quelque sorte initié un modèle de division du travail entre l'ONU et les organisations africaines. Celui-ci voudrait que l'ONU prenne le relais une fois que la situation a été stabilisée par un acteur régional. Parmi les missions onusiennes qui ont suivi ce modèle, on peut citer la MINUAR (Mission d'assistance des Nations-Unies au Rwanda) en 1993, la MINURCA (Mission des Nations-Unies en République centrafricaine) en 1998, la MINUSIL (Mission des Nations-Unies en Sierra Leone) en 1999, l'ONUCI (Opération des Nations-Unies en Côte d'Ivoire) en 2004, la MINUAD (Darfour) en 2007 et, plus récemment, la MINUSMA (Mission Intégrée des Nations-Unies pour la Stabilisation du Mali).

Dans nombre de ces cas, le passage sous casques bleus a été réalisé à la demande des pays occidentaux membres du Conseil. Ceci peut parfois se comprendre dans le cadre de la relation spéciale entretenue par certains d'entre eux avec leurs alliés africains. Au Darfour, Washington et Londres, principaux défenseurs de la transformation de l'opération en mission de l'ONU, ont pu souhaiter « récompenser » leur partenaire rwandais, l'un des principaux contributeurs de troupes.

Par ailleurs, le fait de s'appuyer sur les contributions obligatoires de l'ensemble des Etats membres des Nations-Unies permet, conformément au souhait des acteurs africains, d'assurer un financement régulier et prévisible à la force. Pour certains, elle permet aussi de mieux répartir le fardeau. Parmi les bailleurs de fonds, le cas des États-Unis peut être considéré à part, compte tenu de l'ampleur de leurs contributions au budget des OMP de l'ONU (27 %). Du point de vue de la France ou du Royaume-Uni, en revanche, la transformation d'une mission africaine, dont ils assureraient l'essentiel du financement de manière bilatérale ou à travers des mécanismes régionaux comme la Facilité de Paix, correspond à une économie substantielle au dépend de contributeurs occidentaux comme le Japon ou l'Allemagne. C'est le cas même si les opérations de paix de l'ONU sont connues pour être plus chères que les missions conduites par les organisations africaines. Par exemple, la contribution de la France à la Facilité de Paix est de 19,5% contre 7,50% seulement pour le budget du maintien de la paix des Nations-Unies. Dans ces circonstances, on comprend mieux pourquoi la France a milité en faveur de la création d'une force onusienne au Mali comme elle l'avait fait en 1998 en RCA.

Lorsque le passage d'une opération africaine sous casques bleus est en débat, ces préoccupations financières sont mesurées à l'aune d'autres considérations, toutefois. De peur de mettre à mal la crédibilité de l'ONU³⁸, il reste notamment difficile pour les États, en particulier les membres du Conseil de sécurité, d'envoyer des casques bleus sur des théâtres d'opérations où leurs chances de

³⁸ M. Barnett, 'The UN Security Council, Indifference, and Genocide in Rwanda', *Cultural Anthropology* 12, 1997, pp. 551-578 ; D. Ambrosetti, 'Beyond the "Norm Entrepreneur" Model: Rwanda, Darfur, and Social Sanction among UN Diplomats', *Global Society*, vol. 24, n° 2, 2010, p. 151-171.

succès sont des plus réduites. Le « rapport Brahimi » de juillet 2000 a d'ailleurs précisé que des opérations de l'ONU ne devraient être créées que sous certaines conditions, dont l'existence d'un cessez-le-feu (c'est-à-dire une paix à maintenir) et d'un processus politique auquel l'opération devrait apporter son soutien. Mais en période de restrictions budgétaires, il est fort probable que des considérations d'ordre financier l'emportent sur de telles préoccupations doctrinales. Au Mali en 2013, la France a ainsi été soupçonnée de décrire la situation sécuritaire de manière optimiste de manière à convaincre ses partenaires de la nécessité de créer une opération de l'ONU.

Conclusion

Rares sont les cas où les pouvoirs africains ont mobilisé leurs propres ressources pour financer des opérations de paix. Ce constat dénote une absence de volonté politique en faveur de la mise en œuvre d'une véritable appropriation africaine. Pourtant, la réalité est plus nuancée. Des exemples où les acteurs africains ont souhaité agir de manière parfaitement autonome existent. Ce fut le cas de puissances africaines, soucieuses de se prémunir contre les ingérences d'autres acteurs dans leur propre sphère d'influence.

L'étude des modes de financement des opérations africaines et des enjeux qui les sous-tendent permettent de mieux comprendre cette situation. A la lumière des différents cas étudiés, on comprend que la participation aux opérations de paix s'inscrit aussi dans le contexte spécifique des relations politiques qu'entretiennent les pays contributeurs de troupes avec leurs partenaires extérieurs. On y trouvera, à l'occasion, de nouvelles stratégies d'extraversion des Etats africains en quête de rentes géopolitiques sur la scène diplomatique.

Mais dans l'ensemble, le manque d'investissement politique dans ce domaine transparaît dans la faiblesse des arrangements institutionnels créés par les Etats africains pour la planification logistique et financière des opérations africaines. Quand ils n'ont pas été les initiateurs de ces opérations, les Etats partenaires sont ainsi sollicités pour apporter un important soutien financier et matériel. L'ONU, en particulier, est appelée à la rescousse par les dirigeants du continent, pour fournir une aide jugée moins sensible politiquement, moins intrusive, d'où le rapprochement opérationnel opéré entre l'ONU et les organisations régionales africaines. Le processus d'africanisation des opérations de paix en cours sur le continent ne semble donc pas encore conduire à l'appropriation africaine des dispositifs multilatéraux de paix et de sécurité telle qu'elle est annoncée par les acteurs africains et leurs partenaires extérieurs.