



Dr Ueli Staeger

# L'avenir des opérations de soutien à la paix en Afrique : Aligner l'UA, l'ONU et l'UE pour des interventions efficaces et légitimes

## Résumé

La paix a toujours une dimension politique. Pourtant, la politique de soutien à la paix n'a jamais été aussi évidente qu'aujourd'hui. Le budget régulier et celui consacré au maintien de la paix des Nations Unies (ONU) sont en crise existentielle, et le Secrétaire général met en garde contre un « effondrement financier imminent » si les États membres ne s'acquittent pas de leurs arriérés avant juillet 2026 (Davies et Foulkes 2026). Le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (UE) indique que le futur instrument « Europe globale » sera fortement piloté par les États membres et transactionnel dans ses décisions de répartition (Jones 2026). De plus, au sein de l'Union africaine (UA), un examen approfondi de l'architecture de l'organisation en matière de paix et de sécurité a révélé que le succès (et l'échec) des instruments dépendait en grande partie de « l'acceptation volontaire de ses États membres constitutifs » (Murithi 2025). Autrement dit, en temps de

crise, les cadres institutionnels dépendent encore plus de la politique des responsables de leur mise en œuvre.

Le projet pluriannuel en réseau de la FES sur les opérations de soutien à la paix en Afrique a cherché des réponses intégratives et adaptées au contexte local aux questions soulevées par la crise actuelle des opérations multilatérales de soutien à la paix. Animés par la conviction que les approches multilatérales de la paix et de la sécurité doivent rester guidées par le principe de sécurité collective, le personnel et les partenaires de la FES ont, lors d'ateliers et de conférences organisés à travers l'Afrique, formulé une synthèse entre réalisme politique et multilatéralisme fondé sur des valeurs. Le présent rapport résume les principales conclusions et recommandations destinées aux États africains, à l'UA, à l'UE et à l'ONU. Il complète les études de cas approfondies présentées dans le rapport « [Les forces de la paix : réalités des opérations de soutien à la paix en Afrique](#) » (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2025).

## Diagnostic des défis : la politique négligée des mandats, de la rapidité d'intervention et de la coordination

De nos jours, le terme « opérations (de soutien) de paix » est utilisé pour regrouper un large éventail d'interventions militaires externes dans des situations de conflit qui se distinguent considérablement des forces de maintien de la paix traditionnelles envisagées après la création de l'ONU. Si cette sensibilité au contexte est en soi une évolution positive, les mandats des opérations de paix s'éloignent de plus en plus du soutien à la mise en œuvre d'un accord de paix. L'ambiguïté récurrente entre stabilisation, protection du régime et résolution des conflits engendre des attentes inadéquates et des interprétations politisées quant à l'objet et la cible d'une mission, en particulier lorsqu'il n'y a pas de paix à maintenir. Cette dynamique affecte directement la légitimité des opérations de soutien à la paix, qui peuvent être tenues pour responsables de problèmes dépassant largement leur mandat vague.

L'utilité de la force militaire s'estompe avec le temps. Le projet FES a montré que si les déploiements militaires peuvent avoir des effets sécuritaires temporaires et puissants, des résultats plus durables doivent être intégrés dans un processus politique et associés dès le départ à des activités civiles de consolidation de la paix, de gouvernance et de développement. Cette quête de résultats durables en matière de paix nécessite également une véritable appropriation locale. Un engagement proactif et structuré de la société civile tout au long du cycle de vie de la mission contribue à ancrer le soutien à la paix dans la politique générale d'une crise.

Une mauvaise coordination compromet les promesses de la sécurité collective multilatérale. Même parmi les instruments d'un seul donateur, mais surtout entre les différentes missions et les différents pays contributeurs, la coordination commence par l'harmonisation du pouvoir de définition des objectifs de la mission et de la définition du discours d'intervention. En particulier, le récit de la lutte contre le terrorisme ne reflète souvent pas la complexité d'une crise. Les expériences tirées de différentes opérations de paix en Afrique montrent qu'un consensus régional minimal sur la justification et les modalités de l'intervention est essentiel pour maintenir la légitimité des missions.

## Recommandations pour les États africains et l'Union africaine

Les États africains devraient prendre l'initiative d'élaborer une stratégie politique unifiée pour ceux qui dirigent, contribuent et complètent les missions. Bien qu'il soit important d'être honnête au sujet des agendas des acteurs extérieurs, seul un consensus régional sur l'approche globale de la crise peut servir de guide utile à un ensemble complexe d'engagements des acteurs. Cela implique également la reconnaissance des limites de l'intervention militaire. Si certaines forces militaires mènent des activités de dévelop-

pement dans le but de « gagner les cœurs et les esprits », elles ne peuvent se substituer à des interventions civiles globales en matière de développement et de consolidation de la paix.

Tout en reconnaissant que les pays qui fournissent des contingents aux opérations de paix auront toujours des intérêts propres, l'UA aurait tout intérêt à analyser attentivement ces intérêts et leurs implications pour la performance des missions. Les pays fournisseurs de contingents devraient être évalués non seulement en termes de performance militaire, mais aussi en termes de légitimité et de viabilité politique des missions.

L'opportunisme politique a remplacé l'implication automatique de l'UA dans les crises du continent. Sur le plan institutionnel, l'UA devrait affiner son discours sur sa valeur ajoutée en matière de prévention des conflits et de gestion des crises afin de définir une politique concrète de subsidiarité en cas de crise. Dans un contexte de multipolarité mondiale, des acteurs non traditionnels, tels que la Turquie, la Chine et les Émirats arabes unis, pourraient jouer un rôle croissant dans le soutien à la paix sur le continent, et l'UA devrait développer une position stratégique plus claire sur les conditions dans lesquelles elle apporte une valeur ajoutée aux interventions de ces nouveaux partenaires.

Concernant les mandats, la planification et les instruments de conformité, l'UA et ses États membres devraient :

- **Adopter une exigence de « stratégie politique prioritaire »** pour les OSP approuvées par l'UA. Les mandats devraient inclure une stratégie de règlement politique, une théorie du changement reliant l'usage de la force à des étapes politiques importantes, et une conscience explicite des implications politiques prévues de l'intervention.
- **Normaliser les normes minimales de transparence pour les déploiements ad hoc et bilatéraux** approuvés par l'UA. Publier les objectifs de la mission, la portée géographique et les principes fondamentaux de l'accord sur le statut des forces comme condition à l'approbation de l'UA afin de réduire les discours controversés et de rendre les nouvelles modalités de déploiement moins sensibles aux influences géopolitiques extérieures. La mise en œuvre du mandat devrait être évaluée à l'aune d'un ensemble clairement défini d'indicateurs rendus publics, notamment les tendances en matière de dommages causés aux civils, les étapes importantes de la transition politique et les critères de référence en matière de coopération régionale.
- **Rendre opérationnelle la « conditionnalité positive »** dans le respect des règles de l'UA : afin de refléter les différents degrés de professionnalisation des États membres de l'UA, créer des mesures incitatives pour les pays contributeurs de troupes en matière de protection des

civils, de discipline et de droits de l'homme, plutôt que de menacer de retirer les troupes.

Concernant le financement des opérations de paix, l'UA et ses États membres devraient :

- **Renforcer le financement africain limité mais prévisible** des opérations de maintien de la paix en tant qu'instrument d'autonomie stratégique. Même un cofinancement africain partiel, notamment par le biais du Fonds pour la paix de l'UA, peut réduire la perception d'opportunisme de l'Afrique et renforcer l'appropriation, tout en améliorant la crédibilité des instruments de l'UA auprès des États membres.
- **Améliorer la transparence du financement** des missions approuvées par l'UA en incluant des plans de communication publique qui expliquent qui paie, pour quoi et pendant combien de temps, réduisant ainsi les spéculations et atténuant les risques liés à la légitimité.

Afin de renforcer les instruments d'appropriation et de responsabilité, l'UA et ses États membres devraient :

- **Institutionnaliser la « Responsabilité d'intégrer » de la société civile.** Exiger une participation structurée de la société civile dans les mandats ou les règles d'engagement, y compris, le cas échéant, des consultations préalables au déploiement et un mécanisme permanent de liaison et de retour d'information au niveau local pendant le déploiement.
- **Créer des mécanismes de contrôle locaux**, tels que des comités consultatifs communautaires, des canaux de réclamation assortis de délais de réponse et des réunions d'information publiques périodiques, afin de faire passer l'engagement de la société civile d'une approche réactive à une approche préventive. Ces mécanismes devraient laisser place à une véritable contestation, telle que la critique de la tendance de l'UA à privilégier les déploiements visant à protéger les régimes plutôt que les aspirations populaires.

Concernant les stratégies de sortie et les modalités post-intervention, l'UA et ses États membres devraient :

- **Considérer le retrait des missions comme un événement dynamique dans la politique de transition.** Le renouvellement des mandats devrait être lié à des critères de transition tels que la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR), les réformes de la gouvernance, le rétablissement des services et la reconstruction après le conflit, plutôt qu'à des dates calendaires, tout en reconnaissant que les missions évoluent souvent en taille et en nom plutôt que de se terminer proprement.

- **Intégrer la RSS et le DDR dans la conception des missions** en tant que lignes d'action égales, traitées politiquement par la création de coalitions, d'incitations et de légitimité, et non seulement comme un défi technique.

## Recommandations pour l'Union européenne

La volonté de l'UE d'adopter une posture stratégique axée sur la sécurité dure remodèle sa manière d'agir sur le continent. Mais même si l'UE s'oriente vers l'utilisation de la force létale par le biais de la facilité européenne pour la paix, ses investissements de deux décennies dans le soutien civil et non létal à la paix doivent être protégés. Ce faisant, l'UE devrait aligner la réforme du secteur de la sécurité et du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration sur les missions des différentes organisations afin de garantir la capacité des États hôtes à (re)prendre l'entière responsabilité de la sécurité de leurs citoyens après le retrait de la mission.

L'UE ne doit pas non plus négliger le rôle que ses missions et ses modalités de soutien peuvent jouer en tant que pièces maîtresses dans la politique nationale et infranationale des pays africains. Une analyse fine et des consultations approfondies en dehors des processus décisionnels interinstitutionnels complexes de l'UE sont nécessaires pour améliorer les renseignements et la compréhension politique de l'UE concernant les contextes d'intervention.

Pour concrétiser pleinement son ambition de devenir un acteur plus stratégique en matière de sécurité, l'UE devrait :

- **Aligner la formation sur l'équipement** lorsque des mesures coercitives sont prévues. Une formation dispensée par l'UE sans équipement adéquat est perçue comme peu crédible, et les programmes de soutien devraient être pleinement adaptés au type de mission. Dans le même temps, il est essentiel, même dans le cadre des missions de formation, de maintenir une distinction entre le maintien de la paix, la contre-insurrection et la stabilisation afin d'éviter tout dérapage de la mission.
- **Investir dans la fourniture de données impartiales et la transparence.** Soutenir les capacités indépendantes en matière d'information et de surveillance et résister à la tentation de supprimer les données négatives pour des raisons politiques intra-européennes.

En matière de cohérence des instruments et de répartition des tâches, l'UE devrait :

- **Renforcer la cohérence entre les instruments sur le terrain.** Un mécanisme interne de cohérence de l'UE devrait aligner les missions de formation, le soutien en matière d'équipement, l'engagement politique, les sanctions, le développement et l'action humanitaire sur une

stratégie politique commune unique qui façonne réellement le travail de coordination interne de l'UE entre les institutions et les instruments.

→ **Systématiser le recours aux groupes de contact parallèlement à la coordination formelle.** Compléter la coordination institutionnelle par des espaces de coordination politique informels afin de gérer les convergences entre des acteurs dont les intérêts ne sont pas identiques mais compatibles.

Dans le cadre d'une réflexion à long terme sur l'intervention et la conditionnalité, l'UE devrait :

→ **Passer d'une conditionnalité punitive à une conditionnalité incitative pour les pays qui fournissent des contingents.** L'élargissement des outils de « conditionnalité positive » liés à la protection des civils, à la responsabilité et à l'atténuation des dommages causés aux civils peut contribuer à encourager les contributions en troupes.

→ **Intégrer dès le premier jour le soutien à la sécurité aux activités de gouvernance et de relance économique.** Pour préserver les investissements à long terme de l'UE au-delà de l'intervention en cas de crise et maintenir les acquis, il est nécessaire d'apporter un soutien coordonné aux institutions qui continueront à assurer la sécurité après le retrait des troupes.

## Recommandations pour les Nations Unies

Comme le soulignent les observateurs attentifs des finances de l'ONU, il existe une marge de manœuvre pour mieux gérer les règles limitées et les ressources limitées fournies par les États membres (Chen 2026) . Pour relancer son rôle dans la sécurité africaine, l'ONU doit faire face à une volonté politique affaiblie et à des budgets réduits. Tout comme sur le continent africain, la politique controversée du soutien à la paix doit également être acceptée à New York.

Pour rationaliser les pratiques de rédaction des mandats, l'ONU devrait :

→ **Réduire la contestation des mandats en clarifiant le pouvoir de définition.** Il est urgent de mettre en place des procédures qui intègrent les « rédacteurs » régionaux des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et les positions de l'UA dès le début de la rédaction des mandats afin de mettre en œuvre les objectifs du Pacte pour l'avenir, en particulier dans les contextes où les objectifs des missions sont contestés sur le plan politique.

→ **Concevoir des mandats permettant un règlement politique, et pas seulement définir le dispositif militaire.** En particulier lorsque aucun accord de paix n'est en place pour soutenir l'intervention de l'ONU, les mandats

devraient néanmoins préciser la voie politique à suivre et les composantes civiles complémentaires nécessaires pour traduire les effets en matière de sécurité en résultats durables.

Pour améliorer la séquence et la transition avec l'appropriation locale, l'ONU devrait :

→ **Ancrer le recours à la force dans un consensus régional légitime et authentique.** Les autorisations de l'ONU et de l'UA ont des effets normatifs distincts, mais ne peuvent fonctionner seules. L'ONU devrait chercher à amplifier le consensus régional atteint plutôt que de le remplacer depuis New York.

→ **Intégrer les transitions politiques dans les mandats.** Il est essentiel de planifier à l'avance les réformes de la gouvernance, de la RSS et du DDR. Les transitions doivent être considérées comme des projets politiques qui doivent être menés en parallèle avec les activités de la mission.

→ **Mandater une participation structurée de la société civile tout au long du cycle de vie d'une mission.** Intégrer des mécanismes proactifs de consultation et de contrôle dans la planification des missions afin de réduire les crises de légitimité ultérieures et les dynamiques de bouc émissaire qui compromettent les objectifs militaires fondamentaux et les objectifs politiques plus larges.

## Recommandations conjointes pour l'UA, l'ONU et l'UE

Pour être efficace, le soutien à la paix nécessite une coordination et une répartition des tâches plus claires entre les acteurs régionaux et entre l'UA, l'UE et l'ONU, chacun contribuant en fonction de ses atouts comparatifs. Les mécanismes de coordination formels devraient être complétés par des espaces politiques informels, tels que des groupes de contact, qui facilitent une coordination pragmatique. Les intérêts étant rarement parfaitement alignés, la coordination devrait se concentrer sur l'identification de domaines de convergence restreints susceptibles de soutenir les initiatives diplomatiques sans créer de concurrence nuisible.

L'UA, l'ONU et l'UE ont la responsabilité commune d'ancrer les missions de paix dans une stratégie politique unifiée partagée par ceux qui dirigent, contribuent et soutiennent l'opération. Les déploiements militaires devraient être explicitement limités dans le temps et conçus pour soutenir un engagement politique à plus long terme. Une paix durable nécessite de s'attaquer à l'ensemble de l'écosystème du conflit, y compris les dynamiques régionales et les perturbateurs externes, plutôt que de se concentrer uniquement sur les acteurs nationaux.

Pour mieux relever le défi primordial de la coordination, les acteurs devraient :

- **Mettre en place une méthodologie commune « fins, moyens, méthodes »** pour toute opération de paix approuvée ou autorisée par l'UA, utilisée conjointement pour la planification, l'autorisation et le renouvellement, afin d'éviter toute dérive du mandat et toute inadéquation des attentes. Bien que la Résolution 2719 du Conseil de sécurité des Nations unies fournit un modèle pour la planification conjointe ONU-UA, ses dispositions en matière de mandat ne reflètent pas la dépendance continue de l'UA à l'égard du financement externe dans un avenir prévisible.
- **Introduire un pacte de coordination au niveau du théâtre d'opérations** qui intègre l'engagement politique, le dispositif militaire, les sanctions et les programmes civils en une seule séquence, tout en précisant la répartition des tâches et les transferts de responsabilités. La gestion des efforts de coordination existants, tels que le système de coordination résidente des Nations Unies et les initiatives « Team Europe » de l'UE, devrait être pleinement intégrée dans ce pacte de coordination au niveau du théâtre d'opérations. La coordination démontrée au niveau du théâtre d'opérations pourrait être encouragée par des incitations budgétaires et de personnel interne afin de récompenser la coopération interinstitutionnelle. Les progrès en matière de coordination pourraient être évalués au moyen d'examen réguliers de la coordination au niveau du théâtre d'opérations, qui documenteraient l'alignement des mandats, des flux de financement et des calendriers opérationnels.
- **Veiller à une compréhension commune de la légitimité et de la transparence.** En stipulant une divulgation minimale des objectifs, des modalités de financement et des paramètres juridiques fondamentaux (en particulier pour les forces bilatérales et ad hoc), ainsi qu'un plan de communication publique permanent pour gérer les attentes du public et des médias au fil du temps. Cela devrait également inclure des structures consultatives communautaires pour les missions, des systèmes de réclama-

tion et de réponse et un engagement proactif de la société civile inscrit dans les mandats et les plans opérationnels.

- **Un programme de transition commun à l'UA, à l'ONU et à l'UE axé sur la RSS et le DDR en tant que travail de transition politique.** Grâce à des efforts financés et contrôlés conjointement et à des étapes clés liées aux décisions de retrait.

## Mise en œuvre dans des moments difficiles

L'autosuffisance des opérations de paix en Afrique doit rester l'objectif à long terme. Pour y parvenir, il ne s'agit pas de réinventer les principes des opérations de paix, mais de mettre en œuvre ce qui a déjà été convenu. Dans un monde en proie au désordre, les règles sont encore plus nécessaires, mais elles ont besoin de pouvoir pour soutenir leur mise en œuvre. Le processus du projet FES converge vers une conclusion simple mais exigeante : les opérations de soutien à la paix en Afrique échouent lorsque les objectifs politiques, les instruments et les acteurs ne sont pas alignés. Tant que les mandats resteront vagues sur le plan politique et que la coordination restera fragmentée, les déploiements les plus puissants sur le plan tactique risquent de compromettre la légitimité de la sécurité collective multilatérale.

L'UA, l'ONU et l'UE n'ont pas besoin de réinventer la roue. Les recommandations du projet peuvent être mises en œuvre en utilisant les organes et instruments décisionnels existants, sans nécessiter de modification des traités ni la création de nouvelles institutions permanentes. Cependant, les instruments perdent de leur efficacité lorsque la légitimité, le séquençage et le consentement régional sont traités comme des considérations opérationnelles secondaires. L'avenir du soutien multilatéral à la paix dépend donc de la mise en œuvre rigoureuse de ce qui est déjà connu. L'avenir du soutien à la paix en Afrique réside dans un objectif politique clair, des instruments harmonisés et un investissement précoce dans des transitions qui relient la sécurité, la gouvernance et l'appropriation.

## Références

- 1 Chen, Eugene. 2026. « Whether the UN Faces Imminent Financial Collapse Is up to the Secretary-General » (C'est au secrétaire général de décider si l'ONU est confrontée à un effondrement financier imminent). Newsletter Substack. Blue Helmets, Red Tape, 5 février. <https://casquebleu.substack.com/p/whether-the-un-faces-imminent-financial>.
- 2 Davies, Maia, et Imogen Foulkes. 2026. « L'ONU risque un « effondrement financier imminent », prévient le Secrétaire général ». BBC, 30 janvier. <https://www.bbc.com/news/articles/cr579mdv4m7o>.
- 3 Fondation Friedrich-Ebert-Stiftung, éd. 2025. Forces pour la paix : réalités des opérations de soutien à la paix en Afrique. <https://collections.fes.de/publikationen/1886231>.
- 4 Jones, Alexei. 2026. « Quelle est la prochaine étape pour l'Europe mondiale dans les négociations du CFP 2026 ? » ECDPM, 14 janvier. <https://ecdpm.org/work/whats-next-global-europe-2026-mff-negotiations>.
- 5 Murithi, Tim. 2025. « Examen de haut niveau par l'Union africaine des cadres politiques en matière de gouvernance, de paix et de sécurité ». ACCORD, 30 septembre. <https://www.accord.org.za/analysis/african-union-high-level-review-of-governance-peace-and-security-policy-frameworks/>.

## À propos de l'auteur

**Dr Ueli Staeger** est professeur adjoint de relations internationales à l'Université d'Amsterdam (UvA), où il enseigne la politique africaine et les organisations internationales. Il est également chercheur associé à l'Institut d'études comparatives sur l'intégration régionale de l'Université des Nations Unies, chercheur associé au Centre de gouvernance mondiale de l'Institut universitaire de Genève et associé au groupe de réflexion ECDPM basé à Bruxelles. Il est titulaire d'un doctorat de l'Institut universitaire de Genève. Le Dr Staeger mène des recherches sur les liens entre le pouvoir, l'argent et la géopolitique dans les organisations internationales, en mettant l'accent sur la paix et la sécurité en Afrique, en Asie occidentale et en Europe. Ses travaux empiriques portent principalement sur la mobilisation des ressources, les partenariats et la géopolitique de l'Union africaine.

## Imprint

### Centre de Compétences Paix et Sécurité

#### Département Afrique

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Avenue des Ambassadeurs  
Fann Résidence  
25516 Dakar-Fann  
Senegal

#### Coopération internationale

Anna Reuss

#### Auteur

Dr Ueli Staeger

#### Design/Layout

Abdoul Malick Almaimoune

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite sans l'autorisation écrite de l'éditeur, sauf pour de brèves citations dans des ouvrages et des comptes rendus critiques. Pour toute information ou demande d'autorisation, veuillez contacter la Friedrich-Ebert-Stiftung. Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Publié en Mars 2026 par Friedrich-Ebert-Stiftung

© Friedrich-Ebert-Stiftung Centre de Compétences Paix et Sécurité, 2026

ISBN 978-2-490093-54-0

Nous contacter : [info\(at\)fes-pscc.org](mailto:info(at)fes-pscc.org)



Centre de Compétences Paix et Sécurité  
Département Afrique