

Financement des OSP : Quelques réponses pour beaucoup de questions encore en suspens par Solène Jomier – Janvier 2024

En décembre dernier, le Conseil de Sécurité des Nations unies a adopté un texte très attendu, la résolution [S/RES/2719](#) (2023), qui confirme sa volonté de financer des opérations de soutien à la paix (OSP) menées par l'Union africaine (UA) au titre des Chapitres VII et VIII de la Charte des Nations unies. Cette décision est le fruit de plusieurs années de discussion dans les couloirs de New York et d'Addis-Abeba, et s'inscrit dans des réflexions plus larges sur la nécessité de faire évoluer le système du maintien de la paix onusien.

La résolution 2719 cadre quelques objectifs préliminaires de ces OSP, et plusieurs paramètres importants, tels que leur vocation de soutien à la paix, et si nécessaire d'imposition de celle-ci ; une nuance importante au regard de la doctrine générale du maintien de la paix et des débats actuels sur la pertinence d'une approche plus robuste. Elle associe ces OSP à un déploiement rapide, un « mandat clair, robuste et ciblé », au service d'une action limitée dans le temps et dotée d'une stratégie de sortie. Mesure clé, elle définit le principe d'un financement onusien de ces opérations de soutien à la paix, à hauteur de 75% du budget annuel de l'opération. Elle établit également les premiers cadres de la procédure qui permettra d'avaliser le lancement de ces opérations, entérinant le travail décisionnel conjoint avec le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA. Si cette résolution marque une avancée discrète mais prometteuse en direction d'opérations de paix régionalisées, le chemin semble encore long à parcourir avant de voir émerger ce type de mission.

L'un des objectifs intrinsèques à cette résolution était de sécuriser le financement d'opérations régionales au niveau africain. C'est une question cruciale sur un continent qui peine à se dégager des budgets militaires conséquents¹ mais aussi à mutualiser durablement des dépenses militaires ; en témoignent les difficultés persistantes de l'UA à stabiliser et accroître son Fonds pour la paix. L'obtention de la garantie d'un engagement financier des Nations unies est une avancée importante vers l'opérationnalisation des OSP qui pourraient être menées par l'UA. Pour autant, la limitation de ces soutiens à hauteur de 75% de leur budget annuel, contre 100% initialement considérés, laisse planer le doute sur la fiabilité financière à venir de ces possibles missions. Pour les États-Unis, porteurs de l'amendement fixant ce plafond de 75%, c'est avant tout un enjeu de « partage des charges » (*burden-sharing*) ; un appel du pied vers l'UA et ses membres, afin qu'ils s'engagent aussi sur cet aspect. Tout en étant avancée, la question des financements de ces OSP n'est donc pas réglée. La balle est dans le camp des pays africains, et les ramène à leurs difficultés initiales de mutualisation.

En écho au principe de subsidiarité, la résolution définit également les étapes décisionnelles relatives au lancement d'une OSP. Elle confirme la nature collaborative d'une telle décision, impliquant des échanges réguliers entre l'UA et l'ONU, tout en entérinant le rôle indispensable du Conseil de sécurité dans ce processus. Si cette structure était attendue au regard des configurations conventionnelles de collaboration entre les deux institutions, elle reste marquée de difficultés intrinsèques.

En premier lieu, la centralité du Conseil de sécurité (CSNU) continue d'exposer la décision et l'opération ainsi mandatée à des mécontentements et des griefs sur le continent africain. C'est un aspect saillant

¹ Voir le tableau des dépenses militaires par région, SIPRI, [2013-2022 SIPRI YEARBOOK 2023 - Résumé en français](#), p9

à l'heure où le travail de l'ONU, et en particulier de ses missions de paix, est de plus en plus la cible de critiques, qu'ils s'agissent de représentants de gouvernements africains ou d'acteurs issus de la société civile africaine. L'architecture actuelle du CSNU, marquée par l'absence de membres africains permanents et par l'enjeu des porteurs de plumes des résolutions sur les OP, continue d'exposer à la critique un processus décisionnel perçu par ses détracteurs les plus virulents comme une forme de néo-colonialisme. L'introduction d'un travail de collaboration avec l'UA répond partiellement à cet enjeu, sans adresser la critique centrale, ce qui laisse craindre une forme de vulnérabilité persistante aux attaques politiques (qu'elles soient justifiées ou non), et en filigrane des risques de tensions autour des enjeux de consentement de l'État-hôte et de celle des populations.

Par ailleurs, il faut souligner les risques d'enranger une certaine lenteur administrative, de par les probables allers-retours et négociations entre les deux institutions. Cela pourrait être un frein à la mise en œuvre d'OSP pensées comme des outils de réponse rapide, aptes à réagir en situation d'urgence. S'il s'agit d'un aspect inhérent au travail institutionnel, le contexte actuel laisse craindre de difficultés spécifiques en la matière. En effet, ce processus décisionnel est exposé à des risques de dissension que ce soit au sein de l'UA, comme au sein du Conseil de sécurité des Nations unies. Or, les tensions qui animent ce dernier depuis plusieurs années pourraient favoriser des attermolements néfastes au besoin de rapidité de déploiement des OSP. Même si les enjeux africains restent pour l'heure plus propices que d'autres à une entente entre les membres du Conseil, on ne peut exclure que ce paramètre puisse être à l'avenir fragilisé, en particulier au regard des intérêts de plus en plus divergents des membres du P5 sur le continent.

D'un point de vue doctrinaire, le Conseil de sécurité reste peu exhaustif quant aux paramètres de déploiement prévus, et à la pensée générale derrière le soutien aux OSP. La résolution oriente sans nul doute l'avenir du maintien de la paix vers sa régionalisation, sans pour autant la nommer. Le texte confirme ainsi que le Conseil s'est saisi de cet enjeu. Mais il peine à se projeter dans un nouveau modèle, s'inscrivant clairement dans l'attente du Nouvel Agenda pour la Paix et de débats remis à une date ultérieure.

Les questions autour de ces OSP persistent, qu'il s'agisse de la stabilité de leur financement, pour l'heure seulement partiellement répondue, la gestion de la perception d'une telle architecture, et des conditions institutionnelles favorisant leur mise en place rapide. Ce premier pas laisse augurer d'un parcours encore long avant de parvenir à leur concrétisation. Cela pose la question de la pertinence à long terme de ce modèle, et surtout de sa désirabilité par rapport à d'autres options existantes et déjà disponibles pour les pays souhaitant solliciter un soutien sécuritaire ex-nihilo, nommément le recours à des opérations dites *ad-hoc*, et celui à des sociétés militaires privées.

[Solène Jomier](#) est chercheure au sein du Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP) et assure la coordination de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix depuis 2022.