

SÉCURITÉ & STRATÉGIE 148

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique :

entre rhétorique et pratique

Myrto HATZIGEORGIOPOULOS

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

Résumé

Pays fondateur de divers organismes internationaux, la Belgique se veut un partenaire « fiable, faisant preuve de sérieux et de solidarité », qui participe activement aux efforts des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'Afrique, et l'Afrique centrale en particulier, se trouve historiquement au cœur des intérêts politiques et privés de la Belgique. L'Afrique est également devenue depuis la fin de la guerre froide l'épicentre des opérations multilatérales de maintien de la paix : elle concentre non seulement le plus grand nombre d'opérations – tant des Nations Unies et de l'Union européenne que d'organisations régionales –, mais également les opérations les plus importantes en matière de personnel déployé. Près de septante-cinq ans après l'élection de Paul-Henri Spaak, alors ministre des Affaires étrangères de Belgique, en tant que premier Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, qu'en est-il des contributions belges aux initiatives multilatérales sur le continent ? La présente étude constate que la contribution de la Belgique aux opérations multilatérales en Afrique s'est progressivement affaiblie au profit d'engagements bilatéraux et de soutien à des coalitions et des partenaires européens. En effet, les priorités établies par les gouvernements successifs, les relations instables avec les partenaires traditionnels de la Belgique en Afrique et l'évolution des dynamiques sécuritaires sur le continent ont eu un impact direct sur la nature et la dimension de l'engagement belge en Afrique. Si le glissement des priorités stratégiques de la Belgique vers le Sahel est évident depuis 2015, la nouvelle reconfiguration politique en RDC et au Burundi pourrait ouvrir la porte à un nouveau rapprochement entre la Belgique et les pays de la région. Néanmoins, dans un contexte international de recul du multilatéralisme et afin d'assurer davantage de cohérence dans son approche, la Belgique devrait joindre l'acte à la parole et : i) réévaluer sa contribution réelle aux opérations multilatérales ; ii) redéfinir les instruments privilégiés de son action sur le continent africain ; iii) pleinement assumer ses nouvelles priorités stratégiques en Afrique afin de renforcer son expertise et l'efficacité de son action.

À propos de l'auteur

Myrto Hatzigeorgopoulos est titulaire d'un master en études des conflits internationaux du King's College London (Royaume-Uni), est diplômée en sciences politiques de l'Université libre de Bruxelles et a étudié un an à la Freie Universität Berlin. Attachée de recherche au Centre d'études de sécurité et de défense (CESD), son travail porte sur les dynamiques des conflits et le maintien de la paix en Afrique subsaharienne, en accordant une attention particulière à la stratégie de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), aux processus électoraux et aux missions et opérations de l'UE/ONU sur ce continent.

*Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'auteur
et ne reflètent pas nécessairement les positions de l'Institut royal supérieur de défense,
de la Défense belge ou celles du gouvernement belge.*

Table des matières

Introduction	1
I. Qu'est-ce que le multilatéralisme ?	4
1. Définition	4
2. Le nouvel ordre multilatéral	4
3. Le multilatéralisme en matière sécuritaire	5
4. Le multilatéralisme et la coopération au développement	6
5. La Belgique et le multilatéralisme	8
II. La Belgique et le multilatéralisme en Afrique	13
1. Les débuts du maintien de la paix	13
2. L'Afrique : principal terrain d'action des opérations de maintien de la paix	13
3. La contribution belge aux opérations de maintien de la paix onusiennes en Afrique	15
4. Contributions belges aux missions et opérations de l'Union européenne	29
5. Autres engagements belges en Afrique	40
Conclusions	46
Recommandations	49
Liste des abréviations	50
Bibliographie	52
Annexes	61

Introduction

« Bâtir le consensus, agir pour la paix » : la campagne belge pour un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour le mandat 2019-2020 s'est construite autour de la tradition multilatérale¹ de la Belgique, qui ferait partie de son « ADN diplomatique ».² Pays fondateur de divers organismes internationaux – Organisation des Nations Unies (ONU), Communauté économique du Charbon et de l'Acier (CECA), Organisation internationale de la Francophonie (OIF), Union européenne, etc. –, la Belgique se veut un partenaire « fiable, faisant preuve de sérieux et de solidarité »³, qui participe activement aux efforts des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Près de septante-cinq ans après l'élection de Paul-Henri Spaak, alors ministre des Affaires étrangères de Belgique, en tant que premier Président de l'Assemblée générale des Nations Unies⁴, qu'en est-il de l'engagement multilatéral de la Belgique ? Cette tradition tant évoquée et invoquée résiste-t-elle aux crises, aux priorités changeantes des gouvernements et au passage du temps ? Cet article tentera de déconstruire et nuancer l'engagement multilatéral de la Belgique dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales dans sa région de prédilection, à savoir l'Afrique.

Depuis la période coloniale, la politique étrangère et sécuritaire de la Belgique est dirigée vers l'Afrique centrale, et en particulier vers ses anciennes colonies ; la RDC, le Rwanda et le Burundi. Bien que sensibles et successivement traversées par des phases de crise et d'accalmie, les relations avec ces trois pays n'en restent pas moins profondes et historiques. L'engagement belge en Afrique centrale ne se traduit pas seulement par un soutien, tant politique qu'opérationnel, au sein des instances multilatérales (ONU et UE) chargées du maintien de la paix ; celui-ci est complété par un engagement bilatéral fort, tant à travers la politique de coopération au développement qu'à travers la politique étrangère et de défense. Les partenariats bilatéraux établis par la Défense belge au début des années 2000 avec la RDC, le Rwanda et le Burundi, sont l'exemple le plus probant de l'engagement multiple et complexe de la Belgique dans la région. Par ailleurs, depuis quelques années, la Belgique multiplie ses engagements en Afrique du Nord et de l'Ouest (Sahel, golfe de Guinée), à travers la participation à la mission des Nations Unies au Mali (MINUSMA), aux missions européennes EUTM Mali, EUTM RCA, et aux missions civiles EUCAP Sahel Mali et Niger, ainsi que via l'approfondissement de sa coopération bilatérale avec la Tunisie, le Bénin, le Burkina Faso et le Niger, entre autres.

Néanmoins, si l'Afrique, et l'Afrique centrale en particulier, se trouve historiquement au cœur des intérêts politiques et privés de la Belgique, qu'en est-il des contributions belges aux initiatives multilatérales sur le continent ? Sont-elles à la hauteur de l'expertise régionale revendiquée par la Belgique de manière récurrente ? Malgré un attachement fort aux principes multilatéraux⁵ et un activisme politique soutenu sur la scène internationale, dans les faits, la contribution de la Belgique aux opérations de maintien de la paix (OMP) ou aux missions politiques des Nations Unies en Afrique est relativement limitée depuis la deuxième moitié des années 1990. Il en est de même avec les missions et opérations de l'Union européenne sur le continent africain.

¹ Cette « tradition » date en réalité de l'après-guerre. En effet, jusqu'alors, la Belgique privilégiait une politique de neutralité.

² SPF Affaires étrangères, « Didier Reynders lance la campagne belge pour un siège au Conseil de sécurité de l'ONU », communiqué de presse, 23 octobre 2015. Consulté le 10 octobre 2020 au lien suivant : https://diplomatie.belgium.be/fr/Newsroom/actualites/communiques_de_presse/affaires_etrangeres/2015/10/ni_231015_campagne_belge_siege_conseil_securite_onu.

³ Ambassadeur Frankinet Bénédicte, « La candidature de la Belgique à un siège non permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies », *Revue militaire belge*, juin 2017/N°14, pp. 73-77, p. 76.

⁴ Du 1^{er} janvier 1946 au 1^{er} janvier 1947.

⁵ Liégeois Michel, « La Belgique et l'organisation des Nations Unies », *L'Esprit du temps*, 2014/3 N°40, pp. 294-307, p. 303.

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

Depuis la fin de la guerre froide, l’Afrique est devenue l’épicentre des opérations multilatérales de maintien de la paix : elle concentre non seulement le plus grand nombre d’opérations – tant des Nations Unies et de l’Union européenne que d’organisations régionales –, mais également les opérations les plus importantes en matière de personnel déployé. Parmi les 61 opérations multilatérales de maintien de la paix recensées par le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) à travers le monde au début de l’année 2020, 24 étaient déployées sur le continent africain par l’ONU, l’UE, l’Union africaine (UA), la Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO), l’ONU et l’UA conjointement, et l’Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD).⁶ Dix des 21 opérations de maintien de la paix et missions politiques des Nations Unies à l’échelle globale étaient localisées sur le continent africain.

L’Afrique a également été le champ de manœuvre de la Politique de sécurité et de défense commune de l’Union européenne. En effet, c’est en Afrique centrale qu’eurent lieu les premiers déploiements militaires de l’Union au-delà du continent européen. La première opération militaire européenne en Afrique, EUFOR Artémis, fut lancée le 1^{er} septembre 2003 en République démocratique du Congo (RDC). Elle fut suivie, peu après, par la mission civile EUPOL Kinshasa en avril 2005, puis EUFOR RD Congo et EUFOR Tchad/RCA en juin 2006 et mars 2008 respectivement. C’est aussi en Afrique que se situe la plus grande concentration de missions civiles et opérations militaires de l’Union européenne : de 2003 à ce jour, pas moins de 19 initiatives européennes⁷ ont été déployées sur le continent, dont cinq en RDC et quatre en République centrafricaine.

L’objectif de la présente étude est d’analyser l’évolution des différents types d’engagements belges dans le multilatéralisme en Afrique, en accordant une attention particulière aux contributions belges aux opérations de maintien de la paix. L’étude dressera ainsi un tableau des grandes tendances de la politique sécuritaire belge en Afrique, à savoir les dynamiques des différents types d’engagements de la Défense sur le continent.⁸ Elle fournira également des pistes d’analyse afin de mieux comprendre les facteurs qui ont influencé les choix faits en faveur et défaveur des différents instruments au fil du temps.

La présente étude commencera par définir brièvement le multilatéralisme et présenter les institutions qui l’incarnent, avant d’introduire l’engagement de la Belgique en faveur de celui-ci. Elle s’intéressera ensuite à l’engagement opérationnel belge dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et de l’Union européenne sur le sol africain. Les références faites dans le présent document aux engagements belges dans d’autres régions du monde ne figurent qu’à titre d’exemple ou de comparaison. La présente étude se limitera à deux organismes multilatéraux : les Nations Unies et l’Union européenne. En effet, ces organisations sont à la fois : i) des organisations dont la Belgique est un État membre ; ii) des organisations qui multiplient les efforts en faveur du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique ; et iii) les deux organisations que la Belgique considère comme étant les piliers essentiels de sa politique de sécurité et de défense.⁹ Par conséquent, les initiatives des organisations

⁶ À ces opérations s’ajoutent deux missions des Nations Unies (la mission politique du Bureau régional pour l’Afrique centrale et du Bureau régional pour l’Afrique de l’Ouest), deux missions de l’Union européenne (les missions EUCAP et EUNAVFOR en Somalie), la mission multinationale de la Commission du bassin du lac Tchad (LCBC) et celle du G5 Sahel qui ne font pas l’objet d’une autorisation par le Conseil de sécurité des Nations Unies. En accord avec la définition adoptée par le SIPRI, ces dernières ne sont donc pas reprises dans le décompte total des opérations dites multilatérales.

⁷ Dix-neuf si on ne tient compte que des missions qui bénéficient d’un mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ce chiffre monte à 24 si l’on tient compte de l’ensemble des missions civiles et opérations militaires européennes.

⁸ Nous ne tenons compte ici que du personnel civil ou militaire détaché par la Belgique au sein de missions et opérations multilatérales ou d’organismes internationaux. Les chiffres présentés ne tiennent pas compte du personnel belge directement engagé par de tels organismes à titre personnel.

⁹ Chambre des représentants de Belgique, *Note de politique générale Défense et Victimes de Guerre*, doc 55 1580/015 (2020/2021) (Bruxelles : 4 novembre 2020), p. 3. Consulté le 26 novembre 2020 au lien suivant : <https://defencebelgium.com/wp-content/uploads/2020/11/Note-politique-generale-2021.pdf>. Ci-après : Note de politique générale Défense 2020.

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

multilatérales africaines ne sont pas reprises dans cette analyse. D'autre part, bien que l'OTAN soit la principale organisation multilatérale de sécurité collective pour la Belgique, celle-ci n'est que marginalement active sur le continent africain et ne sera donc pas prise en compte ici.¹⁰ Enfin, deux autres instruments de la politique étrangère et de sécurité de la Belgique seront brièvement mentionnés : la coopération au développement et l'action diplomatique.

La présente étude constate que la contribution de la Belgique aux opérations multilatérales en Afrique s'est progressivement affaiblie au profit d'engagements bilatéraux et de soutien à des coalitions et des partenaires européens. En effet, les priorités établies par les gouvernements successifs, les relations instables avec les partenaires traditionnels de la Belgique en Afrique et l'évolution des dynamiques sécuritaires sur le continent ont eu un impact direct sur la nature et la dimension de l'engagement belge en Afrique.

Dans les grands lignes, la contribution opérationnelle belge au multilatéralisme via les opérations multilatérales onusiennes en Afrique peut se diviser en quatre périodes : tout d'abord, une phase dynamique (1990-1994) où la Belgique envoie des troupes de combat en Somalie et au Rwanda ; une phase d'absence (1994-2000) où la Belgique se retire complètement du théâtre africain, bien qu'elle maintienne ses engagements au sein des opérations de maintien de la paix onusiennes dans les Balkans ; une phase de participation timide (2000-2013) durant laquelle la Belgique contribue de manière extrêmement limitée aux opérations en RDC (MONUC/MONUSCO) et, dans une moindre mesure, chez deux de ses voisins (le Burundi et le Soudan) ; enfin, une phase sahélienne (2013 à ce jour), où la Belgique se réengage de façon plus déterminée, mais cette fois dans la région du Sahel. La participation aux opérations européennes en Afrique suit une évolution similaire avec une première phase dynamique (2003-2008), suivie d'une phase de stagnation (2008-2013), avant d'en venir à une phase de montée en puissance des engagements belges au Sahel (2013-2018) et une nouvelle chute depuis 2018.

Face aux fluctuations des engagements militaires belges dans les opérations multilatérales en Afrique, le compromis de la coopération au développement et de la diplomatie belges en faveur de la paix et la sécurité en Afrique centrale affichent davantage de continuité. En particulier, la coopération au développement apparaît comme l'instrument belge dont le soutien aux partenaires traditionnels d'Afrique centrale est le plus stable et constant.

¹⁰ L'engagement opérationnel s'est limité à la Corne de l'Afrique et à l'Afrique du Nord/Méditerranée. L'OTAN a soutenu l'Union africaine en offrant des capacités de transport au Soudan (2005 – transport aérien uniquement) et en Somalie (2007 – transport aérien puis maritime). Trois opérations de l'OTAN (*Operation Allied Provider*, *Operation Allied Protector* et *Operation Ocean Shield*) ont assuré la sécurité maritime dans le Golfe d'Aden entre 2008 et 2016, ainsi que deux autres en Méditerranée (*Operation Active Endeavour* et *Sea Guardian*) depuis 2001. Enfin, l'OTAN a conduit l'opération *Unified Protector* entre février et octobre 2011. Au-delà de l'engagement opérationnel, l'OTAN apporte son soutien à la formation des troupes de l'Union africaine et fournit de l'assistance structurelle à différents départements de l'UA. Voir : NATO, « Operations and missions : past and present », mise à jour 1^{er} octobre 2020. Consulté le 12 novembre 2020 au lien suivant : https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52060.htm?selectedLocale=fr

I. Qu'est-ce que le multilatéralisme ?

1. Définition

Le multilatéralisme (du latin « *multus* » et « *latus, lateris* », respectivement « nombreux » et « côté ») renvoie à la multiplicité des acteurs impliqués dans une décision ou un accord. Le concept s'applique aux relations internationales. Bien qu'une multitude de définitions du multilatéralisme aient été formulées, toutes s'accordent sur la notion de « mode d'organisation des relations basé sur l'institutionnalisation de la coopération entre trois États ou plus ». Le multilatéralisme permet de coordonner des politiques nationales au sein de groupes d'États,¹¹ que ce soit au travers d'arrangements *ad hoc* ou bien via des institutions formelles telles que l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne.

Néanmoins, cette définition nominale du multilatéralisme n'est pas suffisante ; à celle-ci s'ajoute une dimension qualitative, qui permet de distinguer des alliances *ad hoc* de nature bilatérale au multilatéralisme en tant que tel.¹² Dans le multilatéralisme, des principes régissent et ordonnent les relations entre les acteurs (ou États, dans le contexte des relations internationales) qui ont choisi ce mode d'organisation.¹³ Ces principes sont comparables à un code de conduite, mis au point par les membres de la collectivité et qui s'applique à tous. Selon Gerard Ruggie, les principes qui sous-tendent le multilatéralisme – à savoir, l'indivisibilité des intérêts des participants, la réciprocité diffuse¹⁴ et un code de conduite généralisé – permettent de différencier le multilatéralisme d'autres formes d'organisation des relations internationales telles que le bilatéralisme et l'impérialisme.¹⁵ Il a pour but de créer des instances de négociations et de rencontres qui permettent d'étendre, d'approfondir et de diversifier la coopération et l'action internationales.¹⁶ Le multilatéralisme peut avoir diverses couvertures géographiques et thématiques et présenter différentes formes organisationnelles ; il peut être universel, régional, intercontinental, institutionnel, informel, intergouvernemental, communautaire, économique, sécuritaire ou autre.¹⁷

2. Le nouvel ordre multilatéral

Le multilatéralisme n'est pas un phénomène nouveau ; c'est une forme d'organisation institutionnelle qui est apparue, sous diverses formes, avec l'émergence de l'État moderne. Cependant, il n'a atteint son apogée qu'après la seconde guerre mondiale, avec la multiplication des mécanismes et systèmes multilatéraux dans divers domaines.¹⁸ Au lendemain de la seconde guerre mondiale, le multilatéralisme fut le principe sur lequel furent bâties les fondations de l'architecture du nouvel ordre

¹¹ Keohane Robert O., « Multilateralism: an agenda for research », *International Journal*, XLV, autumn1990, pp. 731-764, p. 731.

¹² Ruggie John Gerard, « Multilateralism: the Anatomy of an Institution », *International Organization*, summer1992/Vol. 46 No 3, pp. 561-598, p. 574.

¹³ *Ibid.*, p. 567.

¹⁴ La réciprocité diffuse, ou « diffused reciprocity », fait référence au compromis des États à coopérer afin d'assurer la continuité du système. Dans le contexte de la sécurité collective, la réciprocité diffuse signifie que chaque membre de la collectivité voit les investissements militaires qu'il a engagés dans la défense d'un État membre menacé compensés par l'assurance qu'il sera lui-même soutenu par ses partenaires s'il venait à être menacé à son tour. Scott James, « Multilateralism », *Britannica Encyclopedia*, octobre 2015. Consulté le 22 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.britannica.com/topic/multilateralism#ref1231416>.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Le multilatéralisme présente également de nombreux freins à l'action dans certains contextes de crise, comme ce fut le cas récemment en Syrie et au Yémen.

¹⁷ Novosseloff Alexandra, « L'essor du multilatéralisme : principes, institutions et actions communes », AFRI 2002/Vol. III, pp. 303-312, p. 306.

¹⁸ Ruggie John Gerard, *op. cit.*, p. 584.

mondial d'après-guerre. Dans les années 1950 et 1960, les institutions et organismes multilatéraux se multiplièrent, qu'ils soient de nature universelle (Nations Unies et ses différents organes et agences), régionale (Communauté économique européenne, Organisation de l'unité africaine), linguistique ou culturelle (Organisation internationale de la francophonie), ou transcontinentale et thématique (OTAN).

La vocation universelle des Nations Unies a rapidement transformé l'Assemblée générale en un forum privilégié de la diplomatie multilatérale au niveau global. De leur côté, l'Union européenne et les différentes institutions qui la sous-tendent sont progressivement devenues l'acteur multilatéral par excellence pour le continent européen. Ces instances offrent un forum d'échange, de participation et de négociation sur les enjeux internationaux, dans une logique de coordination et de coopération. Toutes deux sont actives dans une multitude de domaines : sécurité, paix, développement socio-économique, éducation, agriculture, etc.

3. Le multilatéralisme en matière sécuritaire

Lorsqu'il s'agit de sécurité ou de recours à la force, le multilatéralisme permet de légaliser et de légitimer l'action ou l'opération entreprise. Entre autres, c'est ce rôle de légitimateur que revêt le Conseil de sécurité des Nations Unies, en assurant la conformité de l'intervention avec le droit international.¹⁹ C'est au sein et autour de cette institution clé que se discutent et se négocient les réponses possibles aux situations de crise ou de conflit à travers le monde. L'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies en matière de missions et opérations de maintien de la paix est donc décisive. Le SIPRI, qui recense et analyse depuis des années les opérations multilatérales à l'échelle mondiale qualifie de « multilatérales » les opérations qui : i) sont déployées sous le drapeau des Nations Unies ; ii) sont conduites par des organisations régionales ou des coalitions *ad hoc*, à condition qu'elles soient sanctionnées ou autorisées par une résolution du Conseil de sécurité, et qui ont pour objectif de :

- a. faciliter la mise en œuvre d'accords de paix existants ;
- b. soutenir un processus de paix ;
- c. accompagner les efforts de prévention de conflits et de construction de la paix.²⁰

Le sceau du Conseil de sécurité apposé aux mandats d'une opération fait donc office de garantie de légalité et de légitimité internationales : c'est le véritable « cœur battant du multilatéralisme ». ²¹ Dans cette logique, l'Union européenne – en tant qu'organisation régionale qui ne dispose pas de la légalité et de la légitimité internationales que détiennent les Nations Unies, mais qui s'engage de manière croissante dans le secteur de la sécurité – cherche généralement à obtenir le soutien ou l'approbation du Conseil de sécurité des Nations Unies avant le lancement d'une nouvelle mission ou opération de sa Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) (rebaptisée Politique de sécurité et de défense commune – PSDC à partir de 2009). En 2020, 14 des 17 missions civiles et opérations PSDC bénéficiaient de l'aval des Nations Unies.

¹⁹ Novosseloff Alexandra, *op. cit.*, p. 308.

²⁰ « Definitions and methodology ». Base de données du SIPRI sur les opérations de maintien de la paix multilatérales. Consulté le 24 octobre 2020 au lien suivant : <https://www.sipri.org/databases/pko/methods>.

²¹ Déclaration du Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell. Voir : Conseil de sécurité des Nations Unies, « Devant le Conseil de sécurité, le Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité réaffirme son soutien à l'ONU, "cœur battant du multilatéralisme" », communiqué de presse, SC/14197, 28 mai 2020. Consulté le 12 août 2020 au lien suivant : <https://www.un.org/press/fr/2020/sc14197.doc.htm>

Comme le rappelle la « Stratégie européenne de sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur » (2003) :

La responsabilité première pour le maintien de la paix et de la sécurité au niveau international incombe au Conseil de sécurité des Nations Unies. Une des priorités de l'Europe est de renforcer l'organisation des Nations Unies, en la dotant des moyens nécessaires pour qu'elle puisse assumer ses responsabilités et mener une action efficace.²²

La stratégie globale de 2016 entérine le rôle central des Nations Unies. Dans ce document, l'UE affirme qu'elle « œuvrera en faveur d'un ordre mondial fondé sur des règles, ayant comme principe clé le multilatéralisme et comme élément central les Nations Unies »,²³ lesquelles « constituent le cadre du système multilatéral »,²⁴ tout en soulignant la complémentarité entre la PSDC et les activités de maintien de la paix onusiennes : « La PSDC pourrait apporter une aide supplémentaire aux activités de maintien de la paix des Nations Unies et les compléter, au moyen d'opérations de transition et de stabilisation, entre autres ». ²⁵

Les Nations Unies et l'Union européenne constituent donc deux cadres d'intervention multilatérale présentant des couvertures géographiques et niveaux d'ambition différents, la seconde s'inscrivant dans les normes et principes établis par la première. Enfin, l'OTAN est l'acteur multilatéral de premier plan pour la Belgique sur le plan de la sécurité et de la défense collective. Cependant, l'Alliance atlantique ne joue qu'un rôle limité sur le sol africain, sujet de la présente analyse.

4. Le multilatéralisme et la coopération au développement

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les institutions multilatérales nouvellement créées se sont rapidement fixé l'objectif de :

[...] créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :

- a. le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ;
- b. la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ;
- c. le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.²⁶

²² Conseil de l'Union européenne, *Stratégie européenne de sécurité : une Europe sûre dans un monde meilleur* (Bruxelles : 12 décembre 2003), p. 36. Consulté le 16 septembre 2020 au lien suivant :

<https://www.consilium.europa.eu/media/30810/qc7809568frc.pdf>.

²³ Conseil de l'Union européenne, *Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne* (Bruxelles : 28 juin 2016), p. 13. Consulté le 13 septembre 2020 au lien suivant :

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/fr/pdf>.

²⁴ *Ibid.*, p. 38.

²⁵ *Ibid.*, p. 35.

²⁶ *Charte des Nations Unies* (San Francisco : 26 juin 1945), Article 55. Consulté le 8 août 2020 au lien suivant :

<https://www.un.org/fr/sections/un-charter/preamble/index.html>.

Elles se sont donc accordées à promouvoir le développement socio-économique universel sur la base du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le mouvement de décolonisation qui traversa l'Asie puis l'Afrique, d'une part, et la compétition entre le monde occidental et l'URSS dans le but de s'assurer des sphères d'influence, d'autre part, donnèrent lieu à une accélération et une structuration de l'aide au développement à partir des années 1960.

En 1961, l'Assemblée générale des Nations Unies proclama que les années soixante seraient « la première décennie du développement ». C'est alors que les pays développés se fixèrent l'objectif de consacrer au minimum 1 % de leur richesse à l'aide au développement. Dans la foulée, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) fut créée le 30 septembre 1961 avec pour objectif d'approfondir et d'améliorer la coopération entre pays développés en matière sociale, économique et environnementale. Au sein de l'OCDE, le Comité d'aide au développement économique (CAD) établit les normes et outils destinés à promouvoir la coordination de l'action internationale et à soutenir les efforts visant à améliorer l'efficacité des initiatives humanitaires et en matière de développement.²⁷

L'objectif de 1 % du PIB fut rapidement revu à la baisse pour être fixé à 0,7 % du revenu national brut (RNB), tel que suggéré par la Commission Pearson, entériné par les Nations Unies dans la résolution 2626 du 24 octobre 1970,²⁸ et réitéré par les membres de l'Union européenne en 2005 puis en 2015 à l'occasion de la troisième conférence internationale sur le financement du développement tenue à Addis-Abeba.²⁹ L'objectif actuel du CAD est de contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable d'ici 2030, notamment en matière d'inclusion et de durabilité de la croissance économique, d'éradication de la pauvreté et d'amélioration du niveau de vie.³⁰

Depuis le début des années 2000, l'élargissement du concept de sécurité renforça les liens entre sécurité et développement. L'approche du « development-security nexus » se veut plus englobante dans son appréhension de l'insécurité et des conflits comme autant de freins au développement politique, économique et social.³¹ Tandis que le développement était auparavant considéré comme un objectif humanitaire ou de solidarité internationale, il fut progressivement intégré aux considérations en matière de sécurité mondiale, tel que précisé en 1998 dans le rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique.³² De cette approche ont découlé de nombreuses initiatives et politiques de développement, non seulement de la part d'organismes internationaux comme l'OCDE, mais aussi d'organismes régionaux tels que l'Union européenne et le G5 Sahel, destinés à mettre sur pied une approche multidimensionnelle des enjeux sécuritaires.³³ Il convient donc de tenir compte de l'aide

²⁷ « Direction de la coopération pour le développement », site web de l'OCDE. Consulté le 9 août 2020 au lien suivant : <http://www.oecd.org/fr/cad/>.

²⁸ « Each economically advanced country will progressively increase its official development assistance to the developing countries and will exert its best efforts to reach a minimum net amount of 0.7 percent of its gross national product ... by the middle of the Decade. » Assemblée générale des Nations Unies, « International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade », résolution 2626, l'A/RES/2626(XXV) (24 octobre 1970), paragraphe 43, consulté le 27 septembre 2020 au lien suivant : [https://undocs.org/en/A/RES/2626\(XXV\)](https://undocs.org/en/A/RES/2626(XXV)).

²⁹ Commission européenne, « L'UE prend la tête de la mobilisation de ressources en faveur du développement durable », communiqué de presse, Bruxelles, 13 juillet 2015. Consulté le 10 juillet 2020 au lien suivant : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_15_5353.

³⁰ « Le mandat du Comité d'aide au développement (CAD) », site web de l'OCDE. Consulté le 3 octobre 2020 au lien suivant : <http://www.oecd.org/fr/cad/lemandatducomitedaideaudeveloppementcad.htm>.

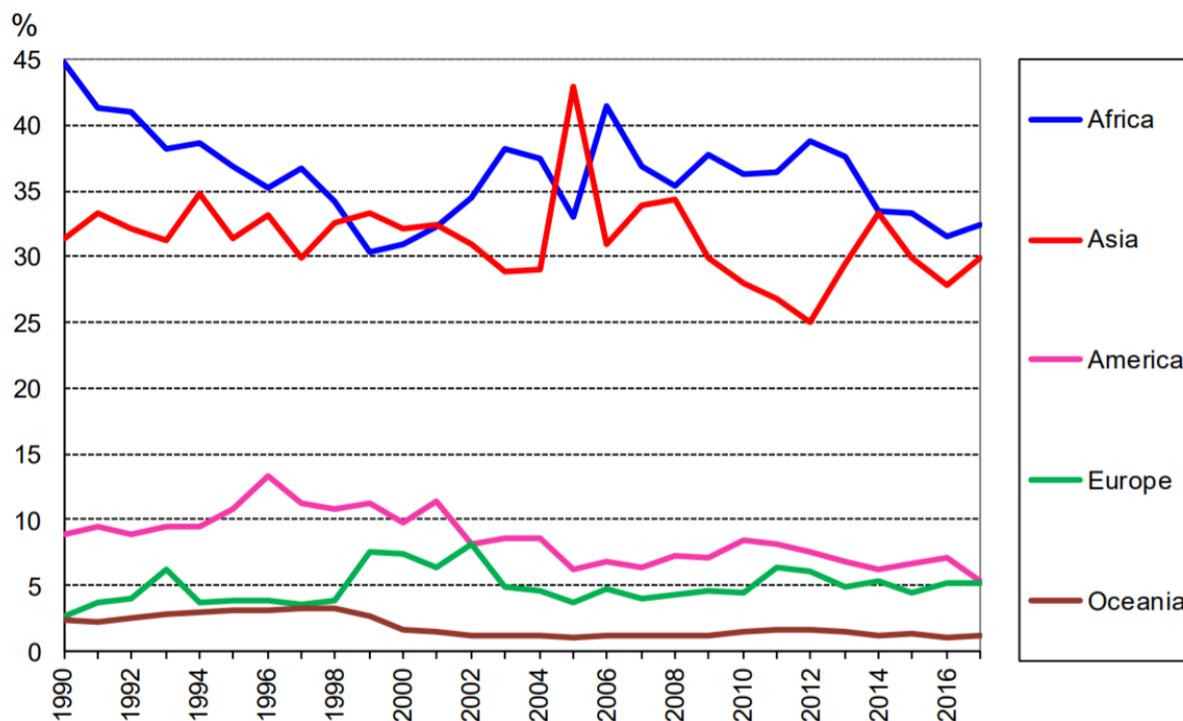
³¹ OCDE, *The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice* (Paris: OECD, 2007).

³² Assemblée générale des Nations Unies, *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique – Rapport du Secrétaire général des Nations Unies*, A/52/871 – S/1998/318 (New York: Assemblée générale, 52^e session, 13 avril 1998).

³³ Voir: *Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel* (Bruxelles : SEAE, 2011) ; G5 Sahel, « Présentation du G5 Sahel », consulté le 5 janvier 2021 au lien suivant : <https://www.g5sahel.org/category/presentation>.

publique au développement (APD) et de ses principaux bénéficiaires comme d'un instrument complémentaire de stabilisation et de pacification.

Parmi les bénéficiaires de l'APD, l'Afrique occupe historiquement la première place en matière de transferts nets de fonds, une position parfois disputée par l'Asie au cours des trois dernières décennies (voir Graphique 1). Les Amériques, l'Europe et l'Océanie se trouvent en dernières positions, avec un écart moyen de près de 20 points de pourcentage.



Graphique 1 : APD/continent en % de l'APD globale³⁴

Néanmoins, malgré la première position occupée par l'ensemble du continent, seuls deux pays africains figurent aujourd'hui dans le top 10 des plus grands bénéficiaires d'APD au niveau global : l'Éthiopie et le Nigéria. Par ailleurs, lorsque l'APD est rapportée à la population, l'Afrique, avec sa croissance démographique soutenue, ne se situe plus qu'en troisième position après l'Océanie et l'Europe.

5. La Belgique et le multilatéralisme

Contexte

La longue tradition multilatérale de la Belgique est souvent revendiquée par les dirigeants du pays, et reconnue par ses partenaires. Dès la fin de la seconde guerre mondiale, la Commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre (CEPAG) reconnut que « [d]e cruelles expériences ont démontré que la solution des problèmes posés par les mouvements des cycles économiques ne pourrait être laissée à l'initiative arbitraire des États travaillant en ordre dispersé »³⁵. Les limites évidentes de la politique de

³⁴ OCDE, « Development aid at a glance – Statistics by region: Africa », 2019 edition, p. 3. Consulté le 7 octobre 2020 au lien suivant : <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Africa-Development-Aid-at-a-Glance-2019.pdf>

³⁵ de Bellefroid Diane, « Commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre (CEPAG). 1941-1944 », dans Conway Martin & Gotovitch Jose, *Europe in Exile. European Exile Communities in Britain. 1940-1945*, New York/Oxford, 2001, p. 130. Cité

neutralité, d'une part, et l'accélération de l'interdépendance entre les États, d'autre part, confirmaient la nécessité de la création de forums de concertation diplomatique permanents dans l'après-guerre. Comme le rappelait le roi Philippe lors de son discours devant l'Assemblée générale des Nations Unies en soutien à la candidature belge pour 2019-2020, pour avoir été le champ de bataille de multiples guerres, la Belgique est « pleinement engagée en faveur des Nations Unies et de l'Union européenne, car ces deux projets soutiennent une paix durable basée sur le dialogue, la solidarité et le respect mutuel ». ³⁶

Sous l'impulsion de personnalités telles que Paul-Henri Spaak, la Belgique est ainsi devenue un pays fondateur et membre de plusieurs initiatives multilatérales, notamment le traité économique du Benelux, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), la Communauté européenne de défense et le Conseil de l'Europe. La Belgique fut très rapidement une fervente partisane de la coopération européenne en matière de défense. Dans les années 1990, les gouvernements belges ont soutenu le développement d'un volet « défense » au sein de la politique européenne de sécurité, ³⁷ engagement formalisé avec le Plan stratégique pour la modernisation de l'Armée belge approuvé le 12 mai 2000. En effet, celui-ci envisageait une complémentarité transatlantique entre l'Identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'OTAN et la politique de sécurité et de défense européenne. ³⁸ L'héritage de cette période très active sur le plan diplomatique a permis à notre petit pays de consolider une tradition multilatérale forte et crédible, tant au sein de l'Union européenne que des Nations Unies, jusqu'à ce jour. ³⁹

Coopération au développement

Cet élan multilatéral s'est rapidement accompagné d'une volonté de contribuer au développement des pays nouvellement indépendants, dans un contexte international de décolonisation et de soutien aux nouveaux États.

La Belgique commence donc à s'impliquer dans la coopération multilatérale dès la deuxième moitié des années 1950 : en 1959, près d'un milliard de francs belges sont versés aux organismes internationaux, dont 80 % au Fonds européen de développement (FED). ⁴⁰ À l'image des autres puissances coloniales, les priorités de la Belgique en matière de coopération au développement sont les suivantes : 1° empêcher l'expansion du communisme, et en particulier contrecarrer l'influence croissante de l'URSS dans les pays en développement et son soutien aux velléités indépendantistes ; 2° soutenir le développement socio-économique ; et 3° assurer la sécurité alimentaire. ⁴¹

dans Delcorps Vincent, « The Belgian Ministry of Foreign Affairs and the Challenge of Multilateralism (1944-60) », *Journal of Belgian History XLIV*, 2014, 4, pp. 8-35, p. 10. Consulté le 21 septembre 2020 au lien suivant :

https://www.journalbelgianhistory.be/en/system/files/article_pdf/004_Delcorps_Vincent_2014_4.pdf

³⁶ Roi Philippe de Belgique, Discours pour la candidature belge au Conseil de sécurité de l'ONU (vidéo), Assemblée générale des Nations Unies, New York, 24 avril 2018, 1 minute 40. Consulté le 26 novembre 2020 au lien suivant : https://www.rtb.be/info/monde/detail_le-discours-du-roi-philippe-pour-la-candidature-belge-au-conseil-de-securite-de-l-onu?id=9901051

³⁷ Coolsaet Rik, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015* (Antwerpen: Van Halewyck), p. 529, dans Haesebrouck Tim, « Belgium: The Reliable Free Rider », *International Politics*, 2020, pp. 1-17, p. 6.

Consulté le 22 septembre 2020 au lien suivant :

https://www.researchgate.net/publication/339034901_Belgium_the_reliable_free_rider

³⁸ Flahaut André, *Le plan stratégique pour la modernisation de l'Armée belge 2000-2015. Des propositions concrètes pour entrer dans le XXI^e siècle*, Ministère de la Défense, Bruxelles, 12 mai 2000, 103 pages.

³⁹ Voir : *La vision stratégique pour la Défense*, 29 juin 2016, p. 18. Consulté le 14 novembre 2020 au lien suivant : https://www.cdsc-ocasc-website.be/wp-content/uploads/2020/organisation/vision_strategique-defense.pdf

et Ambassadeur Frankinet Bénédicte, *op. cit.*, p. 76

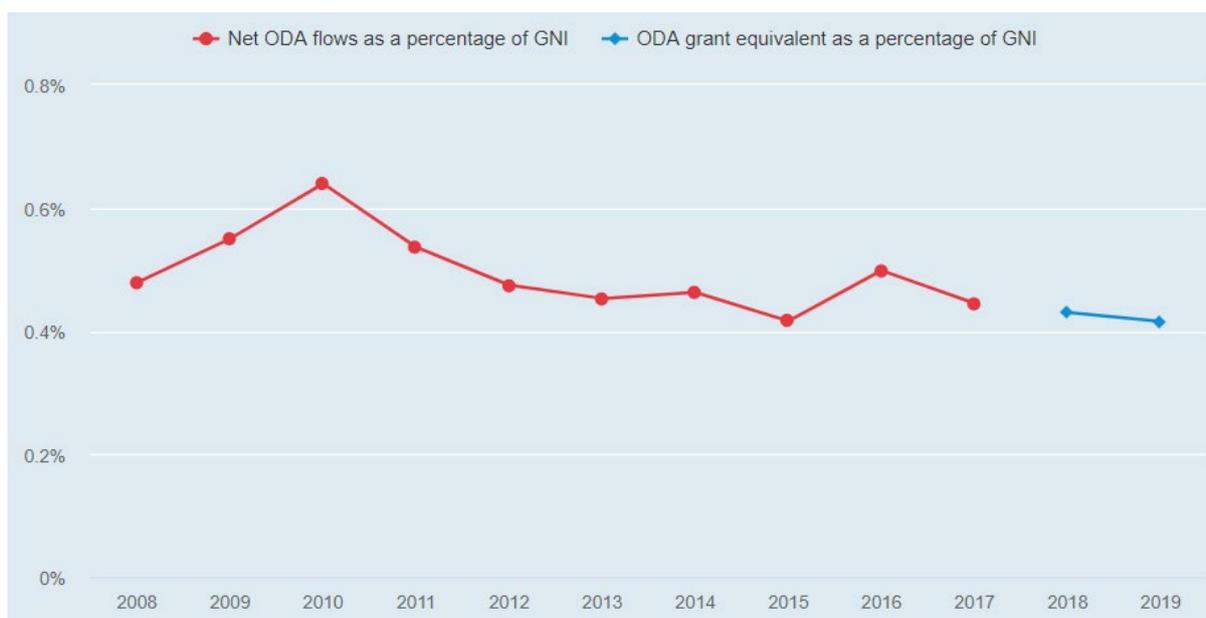
⁴⁰ Develtere Patrick et Michel Aristide, *Chronique d'un demi-siècle de Coopération Belge au Développement*, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Bruxelles, s.d. [2010], pp. 9-10.

⁴¹ *Idem*.

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

L'engouement initial de la période 1955-1960 est suivi d'une chute considérable dans le budget alloué à l'APD : il passe de 0,88 % du revenu national brut en 1960 à une moyenne de 0,547 % dans la décennie suivante (1962-1972). D'autre part, l'aide multilatérale belge s'affaiblit au profit de l'aide bilatérale, qui se concentre alors principalement sur le Congo et, dans une moindre mesure, sur le Rwanda et le Burundi. Bien que l'aide publique au développement de la Belgique ait fortement fluctué au fil du temps, avec une chute significative dans les années 1990 et une légère remontée en 2010 (0,64 %), la contribution belge en pourcentage du RNB n'a plus jamais atteint son niveau initial de 1960 (0,88 % du RNB).⁴²

Néanmoins, depuis le début de l'enregistrement de l'APD des pays contributeurs par le CAD en 1960, la Belgique ne s'est trouvée que deux fois en dessous de la moyenne des contributions des pays membres (en 1964 et 1966).⁴³



Graphique 2 : APD de la Belgique en % du RNB et moyenne du CAD⁴⁴

Si en 2018 la Belgique se rangeait toujours parmi les dix plus grands contributeurs d'aide au développement en pourcentage du revenu national brut, avec plus de 0,1 point de pourcentage de plus que la moyenne des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE, il convient de noter que son APD en % du RNB est en chute libre depuis 2010. Elle reste également bien en deçà de l'objectif de 0,7 % du RNB suggéré par la Commission Pearson.

Les anciens protectorats et colonies belges figurent en tête de liste des bénéficiaires de l'APD de la Belgique : en 2018, la RDC, le Rwanda et le Burundi ont reçu 211,7 millions de dollars, soit 15,65 % de la somme des fonds affectés via les organismes multilatéraux et de l'aide bilatérale de la Belgique cette année-là.⁴⁵ Le Bénin, le Niger et le Burkina Faso, quant à eux, sont dans le top 10 des récipiendaires

⁴² OCDE, « Development Co-operation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities », pp. 170-173. Consulté le 12 octobre 2020 au lien suivant :

https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2016_dcr-2016-en

⁴³ OCDE, « L'aide au développement reste stable et les apports aux pays les plus pauvres augmentent en 2017 ». Consulté le 11 juillet 2020 au lien suivant :

<https://www.oecd.org/newsroom/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-to-poorest-countries.htm>

⁴⁴ OCDE, « Belgium » dans *Development Co-operation profiles 2020* (Paris: OECD Publishing, 2020).

Consulté le 23 octobre 2020 au lien suivant :

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/58873fc4-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter>

⁴⁵ *Idem*.

d'aide belge, respectivement en 5^e, 8^e et 10^e place :⁴⁶ ces pays figurent également en tête de liste des priorités bilatérales de défense de la Belgique. Par conséquent, la Belgique est le quatrième pays donateur dont le pourcentage d'aide destiné à l'Afrique est le plus élevé (avec 67 %), après l'Irlande (75 %), le Portugal et les Pays-Bas (70 %).⁴⁷

La Belgique reconnaît les liens inextricables entre sécurité et développement : ceux-ci figurent systématiquement dans les différents accords de gouvernement ainsi que dans la dernière « Note stratégique Approche globale » du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement.⁴⁸ L'approche interdépartementale belge intègre les domaines de la diplomatie, du développement, de la Défense, de la justice et du maintien de l'ordre (désignée sous l'acronyme « 3DLO », pour *Diplomacy, Development, Defence, Law and Order*). Mise en place au cours des années 2000, cette approche vise à renforcer les synergies interdépartementales dans une logique de complémentarité et de coordination. Si c'est en République démocratique du Congo que l'application de l'approche synergique 3DLO fut la plus aboutie (dans le cadre du Programme de partenariat militaire, PPM), un décalage semble apparaître aujourd'hui entre les priorités géographiques de la coopération au développement et celles de la Défense, davantage focalisée sur la région du Sahel depuis 2013.

Sécurité et maintien de la paix

Si aujourd'hui la Belgique prétend participer aux missions de maintien de la paix sur la base « d'une présence qualitative »⁴⁹ en raison des effectifs limités de ses forces armées, tel ne fut pas toujours le cas. Au début des années 90, la Belgique s'est engagée de manière déterminée dans plusieurs conflits clés de l'époque : Somalie, Rwanda, Balkans. Néanmoins, le dynamisme qui a caractérisé l'engagement de la défense belge au sein des opérations multilatérales des Nations Unies au début des années 1990 s'est essouffé dans la deuxième partie de la décennie, avant de reprendre vigueur à partir 2016 avec une nouvelle priorité géographique : la région sahéenne. Malgré tout, les contributions belges aux opérations de maintien de la paix onusiennes restent particulièrement faibles depuis les débâcles rwandaise et somalienne. Par ailleurs, sur la période 1994-2017, les contributions militaires belges aux opérations multilatérales étaient plus importantes dans les Balkans ou au Liban qu'elles ne l'ont été dans l'ensemble de l'Afrique. La seconde section de la présente étude se concentrera sur l'analyse des engagements belges au sein des opérations de maintien de la paix sur le continent africain en soutien à l'Union européenne, aux Nations Unies et à ses partenaires européens.

Bien que les contributions de la Belgique aux opérations de maintien de la paix en Afrique soient dans l'ensemble très limitées, la note de politique générale du 6 novembre 2020 réaffirme l'engagement multilatéral du pays : « Aux niveaux multilatéral et européen, la Belgique continuera de soutenir les missions onusiennes et européennes de formation militaire ou civile ainsi qu'aux [sic] autres initiatives sécuritaires dans la région [Sahel]. »⁵⁰ La note ajoute que « [l]a Belgique continuera ainsi à contribuer activement aux opérations et missions de la PSDC ainsi qu'aux différentes initiatives européennes de

⁴⁶ OCDE, « Belgium », *op. cit.*

⁴⁷ OCDE, « Development aid at a glance – Statistics by region: Africa », *op. cit.*, p. 4.

⁴⁸ SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, *Note Stratégique Approche Globale*, août 2017. Consulté le 12 novembre 2020 au lien suivant :

https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/note_strategique_approche_globale.pdf

⁴⁹ SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, « Opérations de paix », s.d. Consulté le 12 novembre 2020 au lien suivant :

https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes_politiques/paix_et_securite/operations_de_paix

⁵⁰ Chambre des représentants de Belgique, *Note de politique générale Affaires étrangères, Affaires européennes et Commerce extérieur*, doc 55 1580/020 (2020/2021) (Bruxelles : 6 novembre 2020), p. 10. Consulté le 18 novembre 2020 au lien suivant : <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/55/1580/55K1580020.pdf>

défense ». ⁵¹ L'intention politique de renforcer le rôle opérationnel de la Belgique se trouve donc pleinement assumée. En outre, relevons que l'accent est explicitement mis sur la région du Sahel, là où les gouvernements précédents s'intéressaient davantage à l'Afrique centrale.⁵²

Diplomatie internationale

En 2019-2020, pour la sixième fois au cours des sept décennies d'existence de l'ONU, la Belgique siège au Conseil de sécurité en tant que membre non permanent pour le groupe « Europe occidentale et autres ». ⁵³ Ainsi, la Belgique et les Pays-Bas sont les deux plus petits pays ayant siégé aussi fréquemment au Conseil de sécurité des Nations Unies, aux côtés de « grands pays » ⁵⁴ tels que le Canada, l'Allemagne, la Pologne, ou le Pakistan (voir Annexe 1). ⁵⁵

Une telle présence au plus haut niveau des instances internationales des Nations Unies témoigne non seulement du respect et de la confiance accordés par la communauté internationale aux candidatures belges successives, mais également à l'engagement profond et crédible de la Belgique en faveur du multilatéralisme. En effet, l'élection au Conseil de sécurité repose sur l'appui de la candidature d'un pays par son groupe régional avant qu'elle ne soit formalisée par un vote à la majorité des deux tiers à l'Assemblée générale. Au vu de tout ce qu'une élection au Conseil de sécurité implique, les campagnes et les tractations diplomatiques qui ont soutenu les candidatures belges peuvent être jugées efficaces, fructueuses et appréciées.

Pour s'être pliée de nombreuses fois à l'exercice, la Belgique est donc rodée au fonctionnement interne du Conseil de sécurité, aux bras de fer et dynamiques qui s'y jouent au sein du groupe des cinq membres permanents (P5) ⁵⁶ et parmi les membres élus, ainsi qu'à la production des différents instruments de politique (résolutions, déclarations présidentielles, communiqués de presse). Par son expérience, la Belgique a donc la capacité diplomatique et technique de faire avancer les dossiers à l'agenda du Conseil. D'autre part, sa participation lui a permis à maintes reprises d'organiser des débats et d'initier des résolutions sur des sujets ou régions présentant un intérêt national. Les différents documents stratégiques et accords de gouvernements publiés par la Belgique rappellent toujours le rôle de partenaire fiable et crédible du pays auprès de ses partenaires et des organisations internationales. ⁵⁷

⁵¹ *Ibid*, p. 9

⁵² Voir : Chambre des représentants de Belgique, *Note de politique générale Affaires étrangères et du secrétaire d'État aux Affaires étrangères*, doc 52 0995/026 (2007/2008), 28 avril 2008, p. 9. Consulté le 18 novembre 2020 au lien suivant : <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/52/0995/52K0995026.pdf> ; Chambre des représentants de Belgique, *Note de politique générale des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Affaires européennes – Partie politique européenne et étrangère*, doc 53 1964/010 (2011/2012), 21 décembre 2011, p. 9. Consulté le 18 novembre 2020 au lien suivant : <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/1964/53K1964010.pdf>

⁵³ La Belgique a siégé au Conseil de sécurité des Nations Unies en 1947-1948, 1955-1956, 1971-1972, 1991-1992, 2007-2008, 2019-2020.

⁵⁴ Nous faisons référence ici non seulement à la taille et aux moyens dont disposent les pays en question mais également à leur rôle géopolitique. L'Allemagne et le Pakistan sont indéniablement des puissances régionales. D'autre part, le Canada et la Pologne sont, historiquement, des partenaires incontournables des opérations de maintien de la paix. Le Canada a une tradition universaliste de longue date et a fortement contribué à diverses opérations de maintien de la paix de l'ONU durant ses 75 années d'existence, bien que son engagement international ait considérablement chuté depuis le début des années 2000. La Pologne a fortement contribué aux opérations onusiennes dans les années 90. Aujourd'hui, la Pologne est non seulement un pilier de la sécurité de l'Europe de l'Est, mais également un partenaire incontournable au sein de l'OTAN et de l'UE et ses dépenses de défense sont parmi les plus élevées (en pourcentage du RNB).

⁵⁵ Conseil de sécurité des Nations Unies, « Pays membres élus », s. d., consulté le 26 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.un.org/securitycouncil/content/countries-elected-members>

⁵⁶ États-Unis, Royaume-Uni, France, Russie, Chine.

⁵⁷ Voir : *La vision stratégique pour la Défense* (2016), p. 141 ; Chambre des représentants, *Note de politique générale Défense*, doc 54 0588/022 (2014/2015), 27 novembre 2014, p. 3. Consulté le 14 novembre 2020 au lien suivant : <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/0588/54K0588022.pdf>. Ci-après: Note de politique générale Défense 2014.

II. La Belgique et le multilatéralisme en Afrique

1. Les débuts du maintien de la paix

Le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont les piliers sur lesquels l'ordre multilatéral de l'après-guerre fut bâti. Dans cet esprit, les opérations de maintien de la paix furent définies par les Nations Unies comme un instrument destiné à accompagner des États en situation de conflit vers la paix. Il inclut le déploiement de forces militaires, de forces de police et de personnel civil international dans des pays tiers, sur la base de trois principes : i) le consentement des diverses parties au conflit ; ii) la responsabilité d'agir en parfaite impartialité ; et iii) le non-recours à la force (exception faite des situations d'autodéfense ou de défense du mandat). Au fil des années, le concept s'est progressivement élargi de manière à couvrir la facilitation de négociations politiques, la protection de civils, le soutien aux processus de DDR, l'organisation d'élections, la protection et la promotion des droits de l'homme, ainsi que le rétablissement de l'état de droit.⁵⁸

Si les premières opérations de maintien de la paix des Nations Unies furent déployées au Moyen-Orient,⁵⁹ l'ONUC – déployée à partir de juillet 1960 au Congo – fut, d'une part, la première opération de grande envergure déployée par l'organisation avec près de 20 000 casques bleus à son apogée et, d'autre part, l'unique opération onusienne en Afrique jusque 1989. Créée en réponse aux appels à l'aide répétés du président congolais Joseph Kasavubu et du premier ministre congolais Patrice Lumumba face à la prompte déstabilisation du Congo nouvellement indépendant et au risque de démantèlement du pays, l'ONUC avait la difficile tâche d'observer le retrait des troupes belges et de fournir l'assistance militaire nécessaire au rétablissement de l'ordre public. En effet, dès le lendemain de l'indépendance, l'intervention militaire de la Belgique destinée à protéger les ressortissants belges à Élisabethville, la capitale du Katanga, constituait une offensive en terre étrangère.⁶⁰ Celle-ci fut suivie de près par la sécession du Katanga, qui fit planer l'ombre d'une ingérence de la Belgique dans la dislocation de son ancienne colonie. Ces événements plongèrent le Congo dans une crise politique prolongée, dans un contexte de guerre par procuration caractéristique de la guerre froide. Il est intéressant de noter que le mandat initial de cette première opération multilatérale en Afrique subsaharienne fut de contrecarrer l'intervention unilatérale de la Belgique au Congo, une action qui se situe aux antipodes des principes de respect de la souveraineté et du multilatéralisme.

La chute de l'Union soviétique et la fin de la guerre froide annoncèrent les grandes heures du maintien de la paix en Afrique. Avec la vague de démocratisation qui traversa le continent au début des années 1990, l'Afrique fut secouée par une série de conflits internes qui menèrent au déploiement de nombreuses opérations de maintien de la paix sous l'égide des Nations Unies.

2. L'Afrique : principal terrain d'action des opérations de maintien de la paix

L'année 1989 marqua le retour des casques bleus sur le continent africain avec l'opération UNAVEM I, chargée de vérifier le retrait des troupes cubaines d'Angola. Ce fut la première d'une longue série d'opérations de maintien de la paix déployées par les Nations Unies sur le continent africain depuis le début des années 1990 jusqu'à ce jour.⁶¹ En effet, depuis la fin de la guerre froide, l'Afrique est

⁵⁸ Nations Unies – Département des opérations de paix, « Qu'est-ce que le maintien de la paix », s. d. Consulté le 12 novembre 2020 au lien suivant : <https://peacekeeping.un.org/fr/what-is-peacekeeping>

⁵⁹ La première opération fut déployée en 1948 pendant la première guerre israélo-arabe.

⁶⁰ Van Reybrouck David, *Congo : une histoire* (France : Actes Sud, 2012) p. 379.

⁶¹ Le déploiement d'UNAVEM I fut suivi d'autres déploiements : UNTAG (1990), qui accompagna l'indépendance de la Namibie ; UNAVEM II (1991-1995), qui visait à stabiliser l'Angola à la suite des violences provoquées par les élections de 1991 ; MINURSO (1991 – à ce jour) en amont de l'organisation d'un référendum sur le statut final du Sahara occidental ;

devenue l'épicentre des opérations multilatérales de maintien de la paix : elle concentre non seulement le plus grand nombre d'opérations – tant des Nations Unies et de l'Union européenne que d'organisations régionales –, mais également les opérations les plus importantes en matière de personnel déployé.⁶² Début 2020, il y avait 61 opérations multilatérales de maintien de la paix à travers le monde, dont 24 étaient déployées sur le continent africain : neuf par l'ONU, sept par l'UE, quatre par l'Union africaine (UA), deux par la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), une par l'ONU et l'UA conjointement, et une par l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD).⁶³ En 2020, parmi les 21 opérations de maintien de la paix et missions politiques des Nations Unies à travers le monde, près de la moitié (dix) étaient localisées sur le continent africain. Sur les 82 245 casques bleus déployés,⁶⁴ près de 69 500 participaient à des opérations sur le sol africain, dont 64 % dans des pays d'Afrique centrale (République centrafricaine, Soudan du Sud, et République démocratique du Congo).⁶⁵

Le continent africain a également été le champ de manœuvre de la Politique européenne de sécurité et de défense/Politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne. En effet, c'est en Afrique que se fit le premier déploiement militaire de l'Union au-delà de l'espace européen, avec l'opération EUFOR Artémis entre juin et septembre 2003 en République démocratique du Congo (RDC). Celle-ci fut suivie d'autres missions et opérations sur le continent africain, y compris en RDC (EUPOL Kinshasa en 2005, EUSEC RDC et EUPOL RDC en 2005 et 2007 respectivement), au Tchad (EUFOR Tchad/RCA en 2008), en Somalie (EUNAVFOR Somalie et EUTM Somalie en 2008 et 2010), etc. Au total,

ONUSOM I (1992-1993), destinée à délivrer de l'aide humanitaire en Somalie, rapidement renforcée par UNITAF (1992-1993) ; ONUMOZ (1992-1994), qui a soutenu le processus de transition à la fin de la guerre civile mozambicaine ; ONUSOM II (1993-1995), dans le but de stabiliser le conflit somalien ; UNOMUR (1993-1994), chargé de surveiller la frontière Rwanda-Ouganda ; UNOMIL (1993-1997), qui apporta son soutien à la CEDEAO pour mettre fin à la guerre civile au Liberia ; MINUAR (1993-1996) destinée à faciliter la mise en œuvre des Accords d'Arusha ; UNASOG (1994), afin d'observer le retrait des troupes libyennes de la bande d'Aouzou ; UNAVEM III (1995-97), pour la consolidation de la paix en Angola, qui fut suivie de la MONUA (1997-1999) ; MINURCA (1998-2000), chargée de maintenir la paix en RCA à la suite de la signature de l'Accord de Bangui ; UNOMSIL (1998-99), destinée à surveiller la situation sécuritaire et le processus de DDR au Sierra Leone, qui fut suivie de UNAMSIL (1999-2002) ; MONUC (1999-2010) responsable de l'observation puis de la mise en œuvre du cessez-le-feu de Lusaka, rebaptisée MONUSCO en 2010 et encore active à ce jour.

Dans les années 2000, les Nations Unies ont déployé les opérations suivantes : UNMEE (2000-2008) chargée d'observer le cessez-le-feu à la frontière entre l'Éthiopie et l'Érythrée (2000-2008) ; MINUCI (2003-2004), destinée à soutenir la mise en œuvre des accords de paix en Côte d'Ivoire, remplacée par l'opération de maintien de la paix UNOCI (2004-2017) centrée sur la protection des civils et le soutien à la DDR et à la réforme du secteur de la sécurité (RSS) ; ONUB (2004-2006) pour la stabilisation du Burundi, qui fut suivie de la BINUB (2007-2010) puis remplacée par le bureau des Nations Unies au Burundi, BNUB (2010-2014) ; UNMIS (2005-2011) chargée de soutenir la mise en œuvre de l'accord de paix entre le gouvernement du Soudan et l'Armée de libération du peuple soudanais ; MINURCAT (2007-2010), pour la protection des civils et la promotion des droits de l'homme, de la gouvernance et de la paix régionale en République centrafricaine et au Tchad ; et MINUAD (2007 – à ce jour), l'opération hybride de l'Union africaine et des Nations Unies pour la pacification du Darfour.

Les opérations suivantes ont été déployées sur le sol africain dans les années 2010 et sont toujours en cours : la MINUSCA (2014 – à ce jour) chargée de la stabilisation de la République centrafricaine à la suite des nouvelles violences intercommunautaires de 2013 ; la MINUSMA (2014 – à ce jour), la mission multidimensionnelle intégrée chargée d'appuyer les autorités maliennes dans la stabilisation du pays ; la MONUSCO (2010 – à ce jour), successeur de la MONUC, chargée de la protection des civils, du personnel humanitaire et des défenseurs des droits de l'homme dans le cadre de la stabilisation en République démocratique du Congo ; la FISNUA (2011 – à ce jour) qui assure l'acheminement de l'aide humanitaire dans la zone d'Abiyé, disputée par le Soudan et le Soudan du Sud ; UNMISS (2011 – à ce jour), en appui à la consolidation et la pacification du nouvel État indépendant du Soudan du Sud.

⁶² En juin 2020, quatre des cinq opérations les plus importantes se situaient en Afrique (MINUSMA, UNMISS, MONUSCO et MINUSCA).

⁶³ À ces opérations s'ajoutent deux missions politiques de bureaux régionaux des Nations Unies (la mission politique du Bureau régional pour l'Afrique centrale et celle du Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest), deux missions de l'Union européenne (les missions EUCAP et EUNAVFOR en Somalie), la mission multinationale de la Commission du bassin du lac Tchad (LCBC) et celle du G5 Sahel qui ne font pas l'objet d'une autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies. Elles ne sont donc pas reprises dans le décompte total des opérations multilatérales.

⁶⁴ En juin 2020.

⁶⁵ Département des opérations de paix, « Pays contributeurs en soldats et policiers », base de données. Consulté le 10 septembre 2020 au lien suivant : <https://peacekeeping.un.org/fr/troop-and-police-contributors>

ce sont 19 opérations et missions qui ont été déployées par l'Union européenne en Afrique entre 2003 et 2021.

Enfin, les organisations régionales comme l'UA, la CEDEAO ou l'IGAD sont également impliquées dans les efforts de maintien de la paix sur le continent africain, avec actuellement sept opérations de maintien de la paix ou missions politiques en Somalie, au Burundi, en République centrafricaine, au Sahel, en Guinée-Bissau, en Gambie et au Soudan du Sud. Par ailleurs, il existe également une série de missions et d'opérations de l'Union européenne ou d'organisations subrégionales africaines qui ne bénéficient pas de mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies et qui n'ont pas été prises en compte dans le décompte présenté précédemment, telles que certaines missions et opérations de la PSDC (EUCAP Somalie et EUNAVFOR Somalie/Opération Atalanta), le G5 Sahel et la force multinationale mixte de la Commission du bassin du lac Tchad.

Malgré les efforts internationaux déployés au cours des deux dernières décennies, le continent africain est toujours en proie à l'insécurité et aux conflits, aujourd'hui aggravés par la récurrence des phénomènes météorologiques extrêmes, la croissance démographique et les problèmes de gouvernance. S'il convient bien évidemment de distinguer les différentes dynamiques en jeu au niveau subrégional, avec des progrès évidents dans certains pays et, au contraire, des dégradations notables dans d'autres, le programme de recherche de l'Université d'Uppsala enregistre une augmentation générale des conflits armés sur l'ensemble du sol africain depuis 2012, dépassant le pic enregistré en 1993-1994.⁶⁶ Selon l'Uppsala Conflict Data Program (UCDP), entre 2015 et 2019, les régions où l'on dénombre le plus grand nombre de victimes de conflits armés en Afrique sont les suivantes : 1° la RDC ; 2° le Sahel, la zone dite « des trois frontières » (Mali, Niger, Burkina Faso) jusqu'au nord-ouest du Nigeria ; 3° la région du lac Tchad ; 4° le Soudan du Sud ; et 5° la Somalie.

3. La contribution belge aux opérations de maintien de la paix onusiennes en Afrique

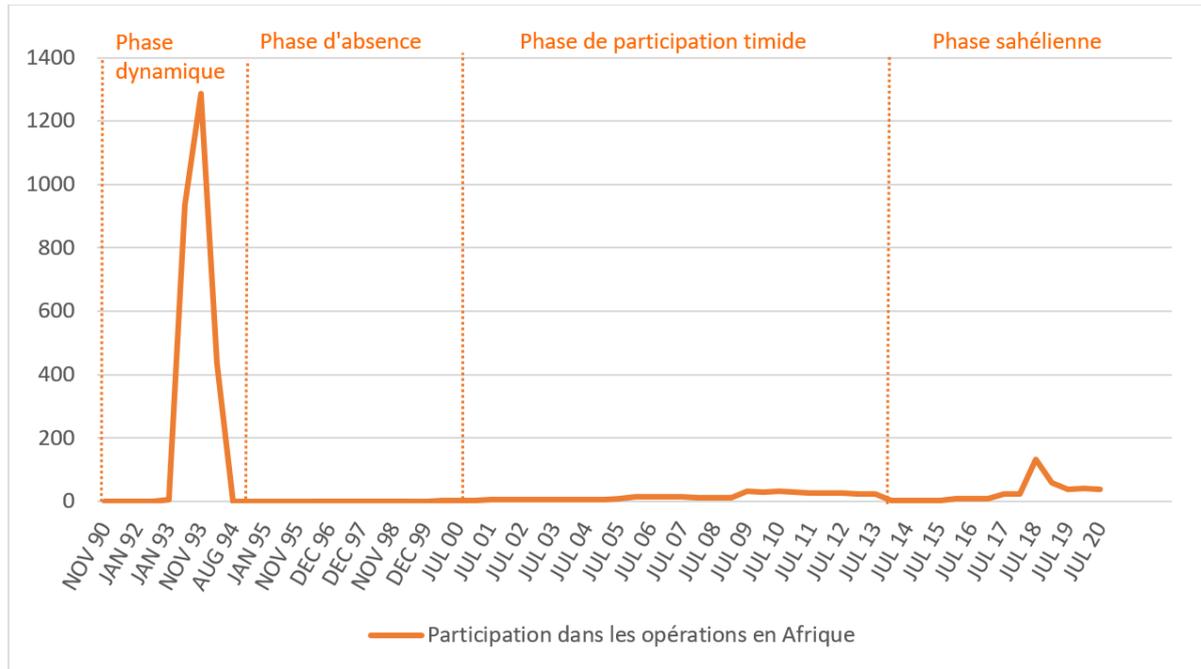
Membre fondateur des Nations Unies et fervente partisane du multilatéralisme, la Belgique a historiquement contribué au développement de l'organisation chargée de maintenir la paix et la sécurité internationales, y compris lors des nombreuses occasions où elle a siégé au Conseil de sécurité et grâce à ses contributions aux opérations de maintien de la paix. À ce jour, la Belgique a contribué à 20 opérations onusiennes sur trois continents : l'Europe, l'Afrique et l'Asie.

Neuf des 20 opérations onusiennes auxquelles la Belgique a participé eurent pour théâtre différents pays africains : 1° la Somalie, avec ONUSOM (1993-1994) puis UNSOM (2016-2018) ; 2° le Rwanda, avec la MINUAR (1993-94) ; 3° le Sahara occidental, avec la MINURSO (1993-1995) ; 4° le Burundi, avec l'ONUB (2002, puis 2005-2006) ; 5° le Soudan, avec UNMIS (2006-2011) ; 6° la République démocratique du Congo avec la MONUC (2000-2010) puis la MONUSCO (2010-à ce jour) ; 7° le Mali, avec la MINUSMA (2013, puis 2016-à ce jour). Les engagements africains de la Belgique dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies se sont donc concentrés dans la Corne de l'Afrique, l'Afrique centrale et le Sahel. À titre d'illustration, les engagements les plus importants en nombre de militaires belges détachés sont les suivants : la Somalie, avec 930 à 1000 militaires entre avril et novembre 1993 ; le Rwanda, avec 320 à 430 militaires entre novembre 1993 et avril 1994 ; et le Mali, avec un nombre de militaires engagés très variable (entre 15 et 135) sur la période 2016-2020 (voir Graphique 9, p. 26).

⁶⁶ « Armed Conflict by Region (1946-2019) », UCDP Chart, Uppsala University, consulté le 27 septembre 2020 au lien suivant : <https://ucdp.uu.se/downloads/charts/>

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

Dans l'ensemble, la contribution belge aux opérations de maintien de la paix sur le sol africain a traversé quatre périodes qui peuvent se résumer de la façon suivante : une phase dynamique (1990-1994) où la Belgique envoie des troupes de combat en Somalie et au Rwanda ; une phase d'absence (1994-2000) ; une phase de participation timide (2000-2013) ; une phase sahélienne (2013-à ce jour).



Graphique 3 : Participation belge aux opérations de maintien de la paix en Afrique 1990-2020

Ces quatre phases et les principaux engagements militaires qui les caractérisent seront analysés individuellement ci-dessous.

La phase dynamique (1990-1994)

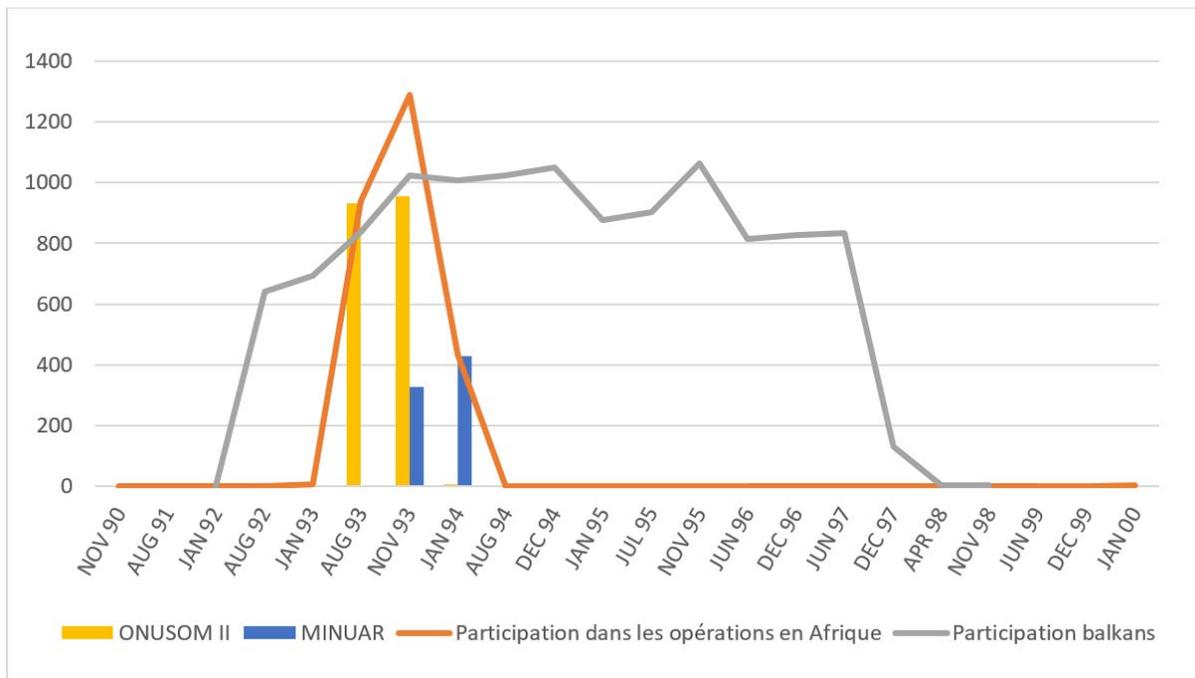
Dans un contexte de fin de guerre froide, et face à l'explosion du nombre de crises de nature nouvelle, davantage intra-étatiques qu'interétatiques, la notion même du maintien de la paix évolua progressivement au début des années 1990. Loin des mandats traditionnels d'observation de cessez-le-feu et de contrôle de zones démilitarisées, les États appelèrent progressivement l'ONU à accompagner la mise en œuvre d'accords de paix et la construction de bases solides favorables à la paix. La Belgique a contribué à l'élargissement de la notion de « sécurité » de manière à y inclure une dimension humaine, relative à la sécurité des personnes. Dès son mandat au Conseil de sécurité en 1991-1992, la Belgique a soutenu les initiatives onusiennes destinées à intervenir contre les violations des droits de l'homme et les catastrophes humanitaires dans les années 1990.⁶⁷

Sous l'impulsion du rapport « Un Agenda pour la paix » de 1992, les opérations de maintien de la paix gagnèrent donc en taille, portée et complexité. Les Nations Unies multiplièrent ainsi leurs missions et opérations de maintien de la paix à travers le monde : Irak-Koweït ; Angola ; El Salvador ; Sahara occidental ; Cambodge ; Ex-Yougoslavie, etc. Au total, ce sont plus de 35 opérations de maintien de la paix qui furent déployées par l'organisation sur quatre continents entre 1990 et 1999.

⁶⁷ SPF Affaires étrangères, « La Belgique au sein du Conseil de sécurité : comment un petit pays peut jouer dans la cour des grands », 27 octobre 2020, consulté le 12 novembre 2020 au lien suivant : https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes_politiques/sous_la_loupe/paix_et_securite/belgique_au_sein_conseil_securite_comment_petit_pays_peut_jouer_dans_cour_grands

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

Durant cette phase dynamique, la Belgique s'est engagée militairement aux côtés des forces internationales onusiennes dans plusieurs théâtres d'opération, tant en Asie et au Moyen-Orient qu'en Europe et en Afrique: UNMOGIP (Inde/Pakistan), UNTSO (conflit israélo-arabe), UNAMIC (Cambodge), APRONUC (Cambodge), FORPRONU (ex-Yougoslavie), MINURSO (Sahara occidental), ONUSOM (Somalie), UNCRO (Croatie), UNPREDEP (Macédoine/Albanie), UNMOP (Croatie), UNMIK (Kosovo). La majorité de ces engagements furent limités au détachement de quelques militaires, entre un et six généralement. Néanmoins, c'est dans deux régions géographiques que s'est concentrée la majeure partie des contributions belges aux OMP des Nations Unies : l'Afrique et les Balkans.



Graphique 4 : Participation belge aux opérations de maintien de la paix en Afrique et dans les Balkans (1990 à 2000)

La chute du régime de Siad Barre et la guerre civile somalienne marquent à ce jour le début d'une décennie d'instabilité et de conflits violents en Afrique, caractérisés par le démantèlement des régimes autoritaires, la fracturation des États et l'impact disproportionné subi par les populations civiles (famines, déplacements forcés, crimes contre l'humanité et génocides). Elle marque également les premières tentatives internationales de stabiliser des pays en plein conflit, de fournir de l'aide humanitaire et de protéger les populations civiles. Créée par la résolution 814 du 26 mars 1993, l'opération ONUSOM II succède à l'opération *Restore Hope*, la Force d'intervention unifiée (*United Task Force*, UNITAF) menée par les États-Unis sous l'égide des Nations Unies (autorisée par le Conseil de sécurité sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies).⁶⁸ Elle dispose d'un mandat extrêmement large avec pour but de créer des conditions favorables à la paix en Somalie, allant du

⁶⁸ Reconnaisant l'incapacité de l'ONUSOM à faire face à la tragédie somalienne, le Secrétaire général des Nations Unies recommande qu'une force internationale en vertu du Chapitre VII de la Charte et placée sous le commandement d'un État soit instaurée. UNITAF fut établie en décembre 1992. La Belgique, ainsi qu'un groupe d'une vingtaine de pays contribuent à l'envoi de quelque 38 000 militaires (en majorité américains) dans le cadre de cette opération de courte durée (déc 1993-mai 1993) destinée à assurer l'acheminement de l'aide humanitaire au sud de la Somalie. Voir : Conseil de sécurité des Nations Unies, « Lettre du Secrétaire général au Président du Conseil de sécurité », S/24868 (30 novembre 1992), consulté le 8 octobre 2020 au lien suivant : <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SOMALIA%20S24868.pdf> et Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 794*, S/RES/794 (3 décembre 1992), consulté le 8 octobre 2020 au lien suivant : <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Chap%20VII%20SRES%20794.pdf>

désarmement des factions rivales, au rétablissement des institutions et à la promotion de la réconciliation et de la participation politique. La Belgique s’y engage dès les débuts, en mai 1993, avec 940 hommes sur fond de détérioration de la situation sur le terrain avec une escalade des violences et la politisation de l’opération onusienne. Cinq mois plus tard, l’assassinat et la mutilation de 18 militaires américains dans la bataille de Mogadiscio les 3 et 4 octobre 1993 et la décision du président américain Bill Clinton de retirer les troupes américaines de Somalie entraîna le retrait abrupte et en chaîne des pays européens, dont la Belgique.⁶⁹

Le revers somalien a durablement marqué les esprits non seulement aux États-Unis mais dans les pays occidentaux de manière générale. Tout d’abord, il a mis en évidence l’incapacité de la communauté internationale à rétablir la paix et la stabilité en Somalie. Deuxièmement, il a cristallisé les opinions publiques des pays occidentaux contre les engagements militaires susceptibles de mettre en péril la vie des soldats déployés. L’aversion au risque et l’échec des efforts multilatéraux dans la stabilisation de la Somalie rendront la prise de décision et l’engagement de troupes occidentales dans d’autres conflits civils d’autant plus difficiles – comme ce fut le cas, la même année, au Rwanda.

En effet, alors même que la Belgique se retirait précipitamment de Somalie, la possibilité de participer à une opération militaire internationale sous l’égide des Nations Unies dans son ancienne colonie, le Rwanda, était évaluée par le gouvernement belge. Près de trois ans après l’invasion du nord-est du Rwanda par le Front patriotique rwandais (FPR), qui marqua le début de la guerre civile rwandaise en octobre 1990, et quinze mois après l’ouverture du processus d’Arusha, qui aboutit en août 1993 à la signature des Accords d’Arusha, la Mission des Nations Unies pour l’assistance au Rwanda (MINUAR) fut mise sur pied le 5 octobre 1993, à l’appel du gouvernement rwandais et du FPR. La résolution 872 définit les priorités de la MINUAR de la manière suivante : 1. sécuriser Kigali, y compris la zone libre d’armes ; 2. superviser le cessez-le-feu, y compris le cantonnement et la démobilisation ; et 3. superviser les conditions de sécurité générales jusqu’aux élections.⁷⁰ Cependant, dès le lancement de l’opération, les moyens mis à la disposition de la MINUAR ne furent pas à la hauteur des ambitions de son mandat. Le désintérêt général pour ce petit pays d’Afrique centrale était évident : dans les premiers mois, seuls la Belgique et le Bangladesh répondirent à l’appel à contribution de l’ONU, chacun avec un demi-bataillon de quelque 400 hommes. Il fallut attendre cinq mois, soit le mois de mars 1994, pour que la force opérationnelle autorisée par le Conseil de sécurité soit atteinte (2548 militaires).⁷¹ Sous-financée, sous-équipée et insuffisamment préparée, l’opération fut rapidement dépassée par les événements, tandis que le pays s’enfonçait dans la spirale de la violence.

La commission d’enquête parlementaire concernant les événements au Rwanda rappelle que la participation de la Belgique à la « force internationale neutre » avait été sollicitée à la fois par le FPR et par le gouvernement rwandais de l’époque à la suite de la signature des accords d’Arusha.⁷² Si les liens historiques entre la Belgique et le Rwanda et le soutien belge au processus d’Arusha ont pesé en faveur d’une participation belge au sein de la MINUAR tant aux yeux des deux parties rwandaises que pour la Belgique même et les Nations Unies (qui lui ont adressé une demande officielle de contribution), c’est ce même passé commun qui motiva la décision du gouvernement de ne participer

⁶⁹ De même, l’Italie, l’Allemagne et la France se retirèrent en novembre 1993. Voir : Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 885*, S/RES/885 (16 novembre 1993), consulté le 8 octobre 2020 au lien suivant :

<http://unscr.com/files/1993/00885.pdf>

⁷⁰ Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 872*, S/RES/872 (1993). Consulté le 10 mai 2021 au lien suivant : [https://undocs.org/fr/S/RES/872\(1993\)](https://undocs.org/fr/S/RES/872(1993))

⁷¹ « Rwanda – UNAMIR : Background ». Département des opérations de paix des Nations Unies. Consulté le 10 mai 2021 au lien suivant : <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unamirFT.htm>

⁷² Sénat de Belgique, *Commission d’enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda*, Rapport fait par MM. Mahoux et Verhofstadt, 6 décembre 1997, Section 3.2 : « La décision prise par la Belgique de participer à la MINUAR ». Consulté le 26 octobre 2020 au lien suivant :

https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPubDoc&TID=16778570&LANG=fr#1-611/7_87.

Ci-après : Commission Rwanda 1997.

à l'opération que de manière restreinte. Ce serait, en partie, cette « prudence » qui aurait conduit le ministre de la Défense Léo Delcroix à déclarer au Sénat de Belgique le 23 septembre 1993 : « Nous avons cependant demandé aux Nations Unies d'être chargés d'une tâche de moindre importance que celle qui nous était initialement assignée. Plus de la moitié de l'intervention devait en effet être assurée par la Belgique. Nous devons considérer nos relations passées et présentes avec ce pays. »⁷³ Toutefois, la décision de participer à l'opération présentait l'avantage stratégique d'augmenter le nombre de militaires belges au Rwanda, afin d'assurer l'évacuation des quelques 1500 ressortissants belges dans le cas où la mise en œuvre des accords serait vouée à l'échec, comme le reconnaissait le lieutenant-général Charlier dans son audition au Sénat, le 28 février 1997.⁷⁴ Comme dans le cas de la Somalie, ce deuxième engagement multilatéral belge sur le continent africain pris abruptement fin en avril 1994, après l'assassinat de dix para-commandos belges à Kigali.

Comparés aux engagements belges dans les Balkans, les engagements belges en Afrique sont particulièrement limités, tant en nombre que dans la durée et dans l'espace. Tandis que la Belgique a maintenu une présence militaire forte et continue sur l'ensemble de la période 1992-1998, soit sur l'entièreté de la période de conflit en ex-Yougoslavie, son engagement africain est bien plus sporadique. En effet, les opérations auxquelles la Belgique participe sur le sol africain sont au nombre de trois seulement. Il s'agit des opérations : ONUSOM II en Somalie (entre mai et novembre 1993, avec 800 à 900 hommes) ; MINURSO au Sahara occidental (entre janvier 1993 et novembre 1995, avec une participation minimale de 1 à 6 hommes) ; et MINUAR au Rwanda (entre novembre 1993 et mars 1994, avec quelque 420 hommes). La contribution belge à chacune de ces opérations se limite à quelques mois, mais la MINUAR et l'ONUSOM II représentent tout de même à ce jour les deux engagements militaires multilatéraux les plus importants de la Belgique sur le sol africain. Néanmoins, les fiascos somalien et rwandais donnèrent un coup d'arrêt à l'activisme multilatéral de la Belgique. Cette première phase « euphorique » fut, en effet, suivie d'une longue phase d'« hibernation » jusqu'au début des années 2000. Cependant, les revers somalien et rwandais n'entraînent pas un désengagement généralisé de la Belgique des opérations de maintien de la paix de l'ONU ; le désengagement belge ne concerne en réalité que le continent africain, tandis que la participation aux diverses opérations dans les Balkans se poursuit.

La phase d'absence (1994-2000)

L'expérience rwandaise marqua profondément la Belgique et influença durablement les décisions des gouvernements successifs face aux différentes crises qui touchèrent le continent africain depuis lors. La conclusion dramatique du court engagement belge dans une ancienne colonie (l'assassinat des para-commandos), mais aussi l'échec de la communauté internationale et des Nations Unies face au génocide rwandais furent deux des motifs à l'origine de la mise en place d'une Commission d'enquête pour le Rwanda. Celle-ci avait officiellement pour objectif d'examiner « quelle politique les autorités belges et internationales ont menée, plus particulièrement quelles actions elles ont entreprises, et formule[r] éventuellement des conclusions concernant les responsabilités et les mesures qui devraient être prises dans le futur. »⁷⁵

⁷³ *Ibid.*, § 3.2.2.1

⁷⁴ *Ibid.*, § 3.2.2.3 « La Belgique avait 1 500 ressortissants au Rwanda. [...] Dès août 1993, on avait annoncé que l'échec risquait de provoquer des violences. [...] Au point de vue militaire, nous avons fait l'expérience de la difficulté de mener une opération de rapatriement des coopérants. Le moment le plus critique est d'amener les premiers moyens. En participant à la MINUAR, nous pensions pouvoir éviter cette phase critique de l'opération. Si le processus d'Arusha avait réussi, nous possédions un tremplin pour la coopération future. Par contre, si le processus échouait, nous étions prêts pour assumer en toute sécurité une évacuation ».

⁷⁵ Sénat de Belgique, Proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda (déposée par M. Swaelen), 1 – 611/1, 23 avril 1997, Art 1^{er}. Consulté le 15 septembre 2020 au lien suivant :

S'il est souvent écrit que la Commission Rwanda interdit tout engagement militaire futur dans des pays avec lesquels la Belgique a entretenu des relations coloniales, en réalité, il s'agit plutôt d'une recommandation que d'une interdiction explicite : « il serait *souhaitable*⁷⁶ que la Belgique ne fournisse plus de contingent aux opérations de l'ONU menées dans des pays avec lesquels elle a entretenu jadis des relations coloniales »⁷⁷, stipule la Commission. À noter que rien n'est dit de la possibilité pour la Défense belge d'établir des coopérations militaires au niveau bilatéral dans ses anciennes colonies. Par ailleurs, il convient de rappeler que les réticences de la classe politique belge quant à un engagement militaire dans les anciennes colonies étaient en réalité présentes bien avant le revers de la MINUAR ; néanmoins, cet épisode contribua à renforcer le principe de précaution dans le choix des engagements opérationnels belges, en particulier en Afrique. Un point clarifié par la note de politique générale sur la participation belge aux opérations de maintien de la paix, qui précise que la Belgique doit limiter sa contribution aux opérations de paix à un rôle d'appui (de type logistique ou communication) : « La Belgique ne doit plus envoyer des troupes de combat sur le terrain vers des pays avec lesquels nous avons eu des liens coloniaux. Cela n'exclut pas pour autant toute forme de participation à une opération de paix dans ces pays. Une éventuelle participation de la Belgique doit pouvoir s'envisager sous forme d'un appui en matière de logistique ou de communications en faveur de l'opération de paix. »⁷⁸

Bien que la recommandation de la Commission Rwanda de ne plus engager de troupes de combat dans les anciennes colonies belges ait laissé la porte ouverte à un large éventail de possibilités d'engagement « non combattant », la volonté politique de s'engager sur le continent africain fit défaut. L'épisode rwandais ne finit donc pas seulement d'amorcer le processus de désengagement de la Belgique hors d'Afrique centrale ; en réalité, ce désengagement s'étendit à l'entièreté du continent. Pourtant, ce ne sont pas les occasions qui manquèrent : entre 1994 et 2000, les Nations Unies lancèrent sept opérations de maintien de la paix sur le continent africain, une au Tchad, une en République centrafricaine, deux en Angola et deux au Sierra Leone. Cette période voit la formulation de la maxime « des solutions africaines pour les problèmes africains » par l'économiste Ghanéen George Ayittey face aux doutes liés à la fiabilité, à l'efficacité et à la motivation de l'aide extérieure.⁷⁹ L'idée que « la paix et la stabilité en Afrique relèvent en premier lieu de la responsabilité des Africains » fut pleinement assumée par le gouvernement belge de l'époque, et servit à amorcer une approche selon laquelle les pays occidentaux, dont la Belgique, devraient se limiter à renforcer les capacités africaines en matière de maintien de la paix.⁸⁰

Malgré tout, comme l'illustre le graphique 4 (page 17), dans la période 1994-2000, la Belgique continua de contribuer aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, mais c'est dans les Balkans que s'est concentrée la majeure partie de l'effort militaire belge. Les contributions belges aux opérations dans les Balkans sont restées relativement stables (entre 800 et 1000 hommes) à la suite du retrait précipité d'Afrique, et ce jusqu'à la fin de l'Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO, en anglais : UNTAES). À l'opposé, les contributions belges en Afrique tombent à un militaire, puis zéro jusqu'à l'an 2000.

<https://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=16778332>

⁷⁶ Italiques ajoutés par l'auteur.

⁷⁷ Commission Rwanda 1997, *op. cit.*, Chapitre 5 § 5.

⁷⁸ Sénat et Chambre des représentants de Belgique, *Note de politique générale du Gouvernement sur la participation belge aux opérations de maintien de la paix*, 1-859/1 (Sénat) – 1394/1 – 97/98 (Chambre), 28 janvier 1998, p.7. Consulté le 15 septembre 2020 au lien suivant :

[https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub.html&COLL=\\$&LEG=1&NR=859&VOLGnr=1&LANG=fr](https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub.html&COLL=$&LEG=1&NR=859&VOLGnr=1&LANG=fr).

Ci-après : Note de politique générale sur la participation aux OMP 1998.

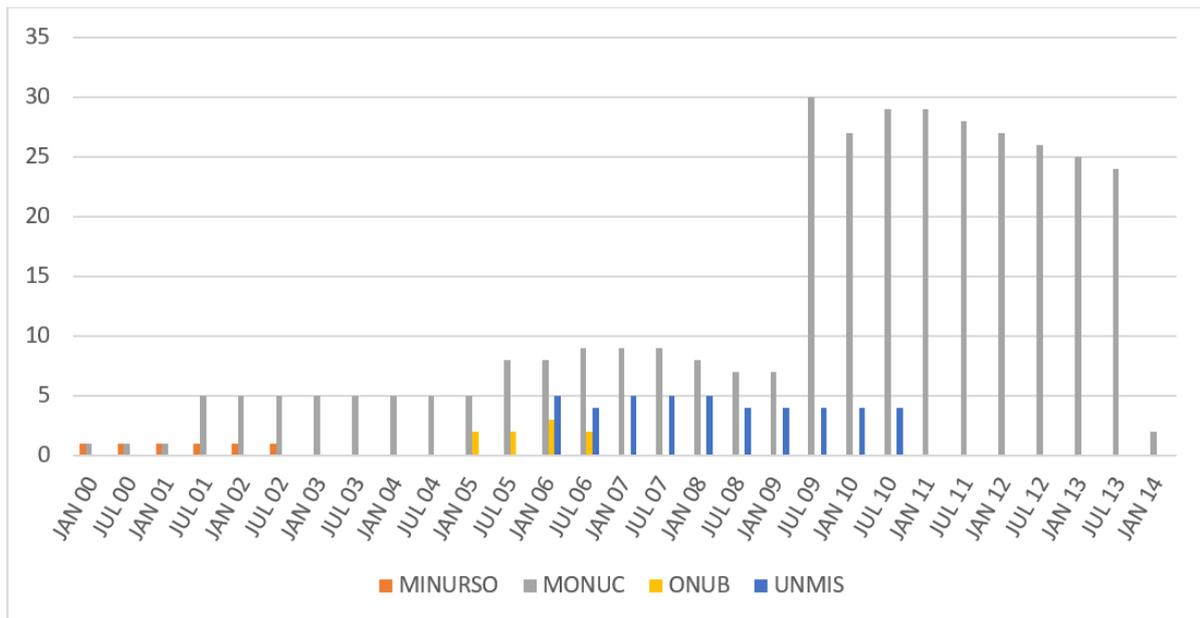
⁷⁹ Ani Ndubuisi Christian, « Three Schools of Thought on "African Solutions to African Problems" », *Journal of Black Studies*, 50 (2), décembre 2018, pp. 135-155, pp 136-137.

⁸⁰ *Note de politique générale sur la participation aux OMP 1998*, p. 7.

La phase de participation timide (2000-2013)

Le début des années 2000 marqua un certain regain d’activisme belge en Afrique centrale, en particulier à l’égard de la République démocratique du Congo, avec l’arrivée de Louis Michel au ministère des Affaires étrangères et d’André Flahaut au ministère de la Défense.⁸¹ Ce nouvel élan s’illustra principalement sur le plan diplomatique, avec un activisme politique aux niveaux national, européen et international visant à maintenir l’Afrique centrale à l’agenda des priorités de la communauté internationale et à soutenir les processus de transition politique entamés en RDC mais aussi au Burundi. Telle fut la priorité de la présidence belge de l’Union européenne, qui présenta un « plan d’action pour la paix et le développement » de l’Afrique centrale : « Le plan devrait permettre de mobiliser au bénéfice de l’Afrique centrale une attention plus soutenue au niveau politique le plus élevé ainsi qu’une action plus coordonnée de l’Union européenne et de la communauté internationale. »⁸²

En matière d’engagements opérationnels, cette période est marquée par la reprise d’une présence minimale au sein des opérations multilatérales de maintien de la paix en Afrique, d’abord avec l’envoi d’un officier de liaison au sein de la MONUC (RDC) et le commandement de la Mission des Nations Unies pour l’organisation d’un référendum au Sahara occidental par un officier belge, le général Buze.⁸³



Graphique 5 : Participation belge aux opérations onusiennes en Afrique 2000-2014

⁸¹ De Wilde d’Estmael Tanguy, « La politique étrangère de la Belgique : fondements et évolutions », *Outre-Terre*, 2014/3 N°40, pp. 277-293, p. 291. Consulté le 22 août 2020 au lien suivant : <https://www.cairn.info/revue-outre-terre2-2014-3-page-277.htm>

⁸² Sénat et Chambre des représentants de Belgique, « La présidence belge du Conseil de l’Union européenne (1^{er} juillet-31 décembre 2001) », 8 mars 2001, n°2-673/1, consulté le 23 août 2020 au lien suivant : <https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub&TID=33610903&LANG=fr>

⁸³ Sénat de Belgique, « Demande d’explications de M^{me} Anne-Marie Lizin au vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères sur “ le plan de paix pour le Sahara occidental et la tenue du référendum d’autodétermination sous l’égide de l’ONU ” », *Annales* n° 2-31, 2 mars 2000. Consulté le 10 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub&TID=33607281&LANG=fr>

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

Cette contribution symbolique à la MONUC s'inscrit dans la volonté belge de soutenir le cessez-le-feu de Lusaka et le processus politique en faveur d'une stabilisation dans la région des Grands Lacs.⁸⁴ La contribution belge passe d'un militaire à cinq l'année suivante (2001) puis à neuf en 2006, mais l'engagement de la Belgique s'est limité à des rôles non opérationnels en vertu des recommandations de la Commission Rwanda.⁸⁵ La très petite contribution à la mission pour la stabilisation du Burundi (ONUB) entre 2005 et 2006 s'inscrit dans cette même logique. À celle-ci s'ajoute, entre 2006 et 2011, une petite contribution (4 à 5 observateurs militaires) à la mission des Nations Unies au Soudan (UNMIS) chargée de soutenir la mise en œuvre de l'accord de paix entre le gouvernement du Soudan et l'Armée de libération du peuple soudanais. Cette fois encore, la Belgique décide de ne s'engager que de manière négligeable dans une opération de maintien de la paix sur le sol africain, dans des pays n'ayant pourtant pas fait partie de la sphère coloniale belge.

Durant cette période, le mandat de la MONUC s'élargit progressivement de manière à inclure la protection des civils (Chapitre VII de la Charte des Nations Unies), la réforme du secteur de la sécurité (RSS) ainsi que l'appui à l'organisation des premières élections libres en 2006. D'autre part, l'opération atteint son pic en 2007 avec l'autorisation de déployer jusqu'à 22 016 militaires, faisant de la MONUC la plus grande opération de maintien de la paix des Nations Unies. Ce n'est que face à la rébellion du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP) contre Goma dans le Nord-Kivu fin 2008 que la Belgique décide de légèrement élargir sa contribution à la MONUC. En novembre, le Conseil de sécurité autorise un renforcement des effectifs de la MONUC de près de 3 000 militaires afin de créer une force de réaction rapide destinée à protéger les civils menacés par l'insécurité croissante dans l'est du pays.⁸⁶ La question d'un renforcement de la participation belge à la MONUC génère de vifs débats aux mois de novembre et décembre 2008, face à l'envenimement de la situation dans l'est de la RDC.⁸⁷ Malgré tout, la Belgique ne répond qu'avec une petite augmentation de sa contribution de 8 à 30 militaires. Elle décide par ailleurs de répondre à la demande de soutien aérien du Secrétaire général des Nations Unies par le détachement d'un C-130 opérationnel depuis Kisangani et de son personnel de soutien (une équipe d'une vingtaine de militaires) entre 2009 et 2013.⁸⁸

⁸⁴ Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 1279*, S/RES/1279 (1999). Consulté le 10 septembre 2020 au lien suivant : [https://undocs.org/S/RES/1279\(1999\)](https://undocs.org/S/RES/1279(1999))

⁸⁵ Ne sont pas comptabilisées dans ces chiffres les équipes de soutien du C-130 détaché par la Belgique à la MONUC/MONUSCO entre 2008 et 2013. Voir : Sénat de Belgique, « Question écrite n°5-5816 », 5 mars 2012, consultée le 12 septembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?Mlval=/Vragen/SVPrint&LEG=5&NR=5816&LANG=fr>

⁸⁶ Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 1843*, S/RES/1843 (20 novembre 2008).

Consulté le 10 octobre 2020 au lien suivant : <https://monuc.unmissions.org/sites/default/files/n0861143.pdf>

et Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 1856*, S/RES/1856 (22 décembre 2008).

Consulté le 10 octobre 2020 au lien suivant : <https://monuc.unmissions.org/sites/default/files/n0861143.pdf>

⁸⁷ Voir : Sénat de Belgique, « Questions orales relatives à la situation en RDC », Annales n° 4-51, 4 décembre 2008. Consulté le 12 octobre 2020 au lien suivant : <https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub&TID=67112534&LANG=fr>; Sénat de Belgique, « Question orale de M. Jurgen Ceder au premier ministre sur " la possibilité d'envoyer des troupes dans l'est du Congo " », Annales n°4-50, 27 novembre 2008. Consulté le 3 décembre 2020 au lien suivant : <https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub&TID=67112396&LANG=fr>;

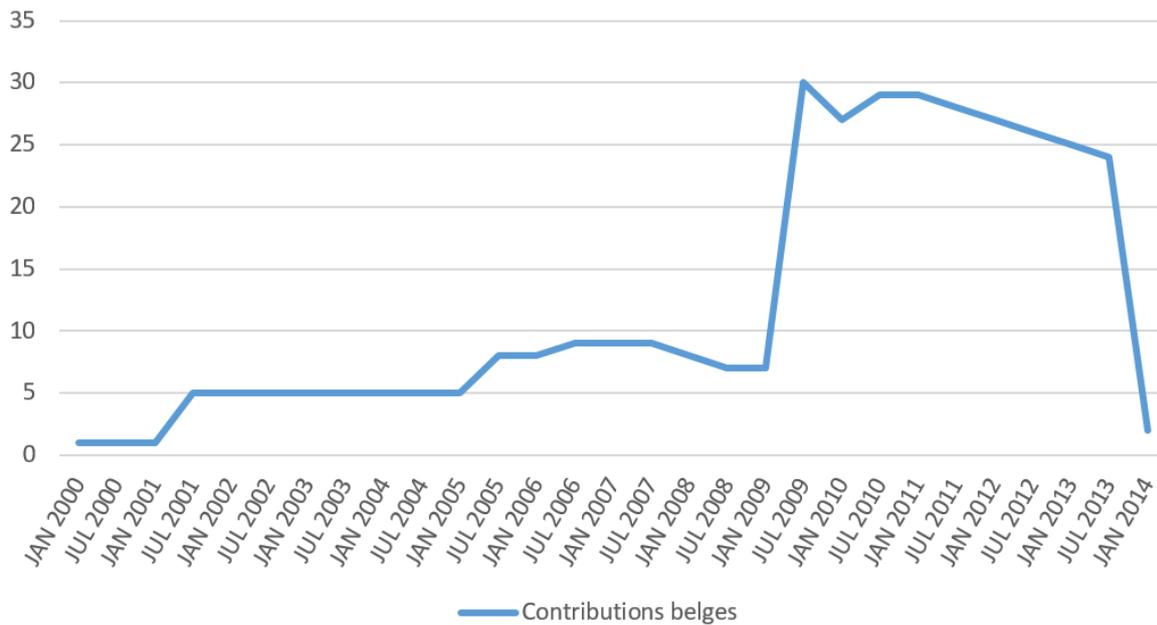
Sénat de Belgique, « Demande d'explications de M. Georges Dallemagne au vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères sur " les combats à Kisangani " (n°2-167) », 21 juin 2000. Consulté le 3 décembre 2020 au lien suivant : <https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub&TID=33608417&LANG=fr> ; Sénat de Belgique, « Les relations de la Belgique avec l'Afrique Centrale », Annales n°3-65, 23 juin 2004. Consulté le 26 novembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub&TID=50335741&LANG=fr> .

⁸⁸ Voir : Sénat de Belgique, « La politique en matière de défense », Document parlementaire n°4-1215/1, 10 mars 2009. Consulté le 26 novembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub&TID=67114251&LANG=fr> ; Sénat de Belgique, Question orale de M^{me} Els Schelfhout au vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et au ministre de la Coopération au développement sur « la guerre sale dans l'est du Congo et le manque d'attention et de dynamisme de la communauté internationale (n° 4-876) », Annales n°4-86, 16 juillet 2009. Consulté le 27 novembre 2020 au lien suivant :

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique



Graphique 6 : Contributions belges à la MONUC et MONUSCO (2000-2014)

Curieusement, cet engagement renforcé de la Belgique au sein de la MONUSCO s'interrompt brutalement en novembre 2013 à la suite de la victoire des FARDC contre le M23 au Nord-Kivu. 2013 marque aussi la fin du détachement du C-130 belge auprès de la MONUSCO. Par la suite, l'engagement belge dans la MONUSCO demeurera symbolique entre 2014 et 2020, seuls deux à trois militaires y participant.

Comme ce fut le cas lors des deux périodes précédentes (1990-1994 et 1994-2000), les efforts multilatéraux belges se concentrèrent sur d'autres régions, à savoir l'Europe (1990-2000) et le Proche-Orient (2006-2014, au Liban), c'est à dire hors de la zone de prédilection de la Belgique. En effet, en été 2006, l'expertise belge en matière de déminage fut mise à la disposition de la force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) avec l'engagement de 370 militaires. Lancée en 1978, la FINUL fut renforcée après la deuxième guerre du Liban en juillet/août 2006. Cette contribution belge se poursuivit pendant huit ans, mais diminue progressivement pour atteindre 104 militaires en 2014, et moins de cinq en 2015.

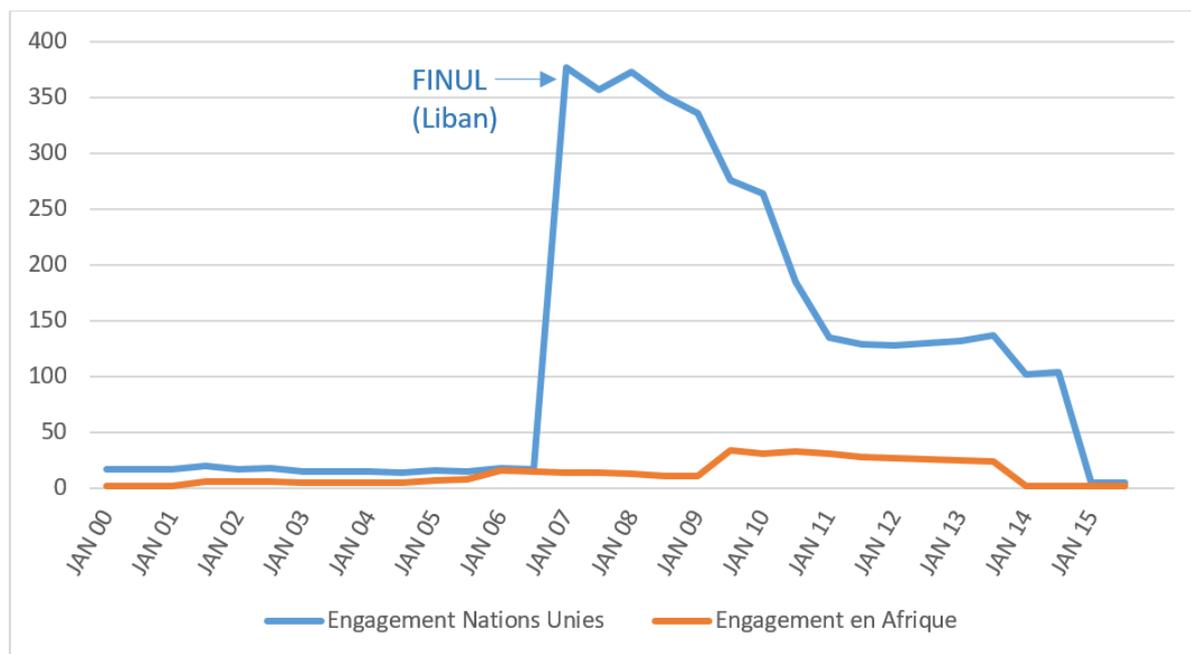
L'engagement extrêmement limité de la Belgique dans les OMP en Afrique ne fut pas synonyme d'inaction. En effet, entre 2005 et 2010, la Belgique contourne l'obstacle représenté par les recommandations de la Commission Rwanda de ne plus engager des troupes de combat dans les anciennes colonies en soutenant un bataillon béninois de 650 militaires au sein de la MONUC. Cette stratégie de contournement permet au pays de rester actif dans une région qui tient à cœur une grande partie de la classe politique et de la société belges dans la deuxième moitié des années 2000, durant une période particulièrement critique de l'histoire de la RDC. Le contingent béninois financé par la Belgique fut actif dans les domaines de l'instruction, de la logistique et du transport.⁸⁹

<https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub&TID=67114647&LANG=fr>; Sénat de Belgique, « Question écrite n°5-5816 », *op. cit.*; Sénat de Belgique, « Les relations de la Belgique avec l'Afrique centrale : le Rwanda », Rapport, Document parlementaire n°3-255/1. Consulté le 27 novembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub&TID=50335610&LANG=fr>

⁸⁹ Sénat de Belgique, « Question orale de M^{me} Isabelle Durant au ministre de la Défense sur " le partenariat militaire avec la RDC " », 23 décembre 2004, consulté le 15 septembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?Mlval=/consulteren/publicatie2&BLOKNR=13&COLL=H&LEG=3&NR=91&SUF=&VOLGNR=&LANG=fr>



Graphique 7 : Participation belge aux opérations de maintien de la paix 2000-2015

En réalité, la Belgique fit progressivement son retour en Afrique centrale, et en particulier dans ses anciennes colonies, à partir du début des années 2000. Cette volonté a tout d’abord été portée au niveau politique par les ministres de la Défense et de la Coopération au développement de l’époque, respectivement André Flahaut et Louis Michel.⁹⁰ Elle est réaffirmée à plusieurs reprises, tant lors de la présidence belge de l’Union européenne comme nous l’avons mentionné précédemment, que dans l’accord de gouvernement du 20 mars 2008 qui stipule que « le rétablissement durable du calme et de la paix dans la région des Grands Lacs » est d’ailleurs élevé au rang de « priorité absolue ».⁹¹ Dans les faits, ce retour en Afrique centrale prit davantage une forme bilatérale et européenne qu’onusienne.⁹² Ces autres types d’engagement seront présentés dans la cinquième partie de l’étude.

Enfin, la déclaration du gouvernement di Rupo (décembre 2011–octobre 2014) se contente de confirmer le « maintien de partenariats militaires en Afrique afin d’y appuyer la réforme du secteur de sécurité ».⁹³ Dans un contexte d’austérité économique, de crise politique interne, de relations houleuses avec les partenaires traditionnels d’Afrique centrale et d’émergence de nouveaux enjeux sécuritaires dans l’environnement immédiat de l’Europe, cette déclaration marque le début de l’affaiblissement de l’intérêt belge pour l’Afrique centrale et ouvre la porte à une révision des priorités stratégiques de la Belgique sur le continent africain.⁹⁴

⁹⁰ Wilén Nina, *Tintin is no longer in the Congo: A transformative analysis of Belgian Defence policies in Central Africa* (Brussels: Royal Military Academy, 2013), p. 33.

⁹¹ Chambre des représentants de Belgique, *Déclaration gouvernementale*, Doc 52 0020/002, 20 mars 2008, p. 54. Consulté le 18 novembre 2020 au lien suivant : <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/52/0020/52K0020002.pdf>

⁹² Wilén Nina, *op. cit.*, p. 33.

⁹³ Accord de Gouvernement, 1^{er} décembre 2011. Consulté le 27 novembre 2020 au lien suivant :

https://www.lachambre.be/kvcr/pdf_sections/searchlist/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf.

⁹⁴ Museur Michaël, *Changement de stratégie belge en Afrique ?*, Prestation d’approfondissement en sécurité et défense (Bruxelles, Collège de Défense, 28 avril 2017), pp. 37-38.

La phase sahélienne (2013 - à ce jour)

La phase sahélienne démarre en 2013 avec le soutien apporté à la France dans le cadre de l'opération Serval. La Belgique n'y a historiquement qu'une présence extrêmement limitée, le Sahel faisant partie de la sphère d'influence de la France, ancienne puissance coloniale de l'Afrique occidentale française. Néanmoins, la dégradation de la situation sécuritaire en Afrique du Nord à la suite des printemps arabes et de la chute du régime du colonel Kadhafi ainsi que l'extension des enjeux sécuritaires vers le Sahel, et le Mali en particulier, contraignent les gouvernements belges à prêter davantage attention à une région instable dans l'environnement proche de l'Europe. À partir de 2013 démarre donc une nouvelle période marquée par un engagement croissant de la Belgique dans la région du Sahel, bien que les contributions belges soient toutes dirigées vers les missions civiles et opérations militaires européennes jusque décembre 2015.

La note de politique générale Défense du 9 novembre 2015 fait, pour la première fois, mention explicite de la région du Sahel. La présence belge au Sahel est ainsi motivée par la volonté de « lutte[r] contre le terrorisme et le radicalisme [...] en jouant un rôle préventif en Afrique en général et au Sahel en particulier ».⁹⁵ La note de politique générale de novembre 2020 clôture cette période de glissement depuis les Grands Lacs vers le Sahel, la Méditerranée et le Moyen-Orient. En effet, l'Afrique centrale n'y est mentionnée que sous le chapitre de la « Protection des ressortissants et des intérêts belges », tandis que « les principaux théâtres d'opérations [...] seront situés dans ce que l'on appelle l'anneau d'instabilité autour de l'Europe [...] en Méditerranée, au Sahel et en Afrique de l'Ouest et au Moyen-Orient ».⁹⁶

L'année 2016 marque le début de l'engagement belge dans la Mission multidimensionnelle intégrée (MINUSMA) chargée d'appuyer les autorités maliennes dans la stabilisation du pays. Elle marque également un nouvel intérêt de la Belgique pour les opérations onusiennes en Afrique, avec un pic en 2018. Cette fois, l'essentiel de l'engagement belge au sein des opérations onusiennes se concentre au Mali, contrairement aux périodes précédentes où la Belgique maintenait des engagements importants dans d'autres régions du monde (Balkans, Liban). Enfin, ce nouvel engagement belge s'inscrit dans le cadre d'une réorientation des priorités stratégiques de la Belgique depuis l'Afrique centrale vers le nord de l'Afrique et la région du Sahel.⁹⁷

Cette participation croissante de la Belgique à la MINUSMA coïncide, d'une part, avec le commandement belge de la MINUSMA par le général Jean-Paul Deconinck entre janvier 2017 et octobre 2018⁹⁸ et, d'autre part, avec la campagne menée pour un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies. Le plan d'opérations 2018 faisait explicitement le lien entre la candidature belge au Conseil de sécurité et la participation du pays dans ce qui était, en cette période, la troisième plus grande opération de maintien de la paix des Nations Unies dans le monde (et en Afrique, du

⁹⁵ Chambre des représentants de Belgique, *Note de politique générale Défense, Victimes de Guerre et Fonction publique*, Doc 54 1428/013, 9 novembre 2015, p. 7. Consulté le 18 octobre 2020 au lien suivant :

https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/downloads/Algemene%20Beleidsnota%20Defensie,%20Oorlogslachtoffers,%20Ambtenarenzaken_20151109.pdf. Ci-après : Note de politique générale 2015.

⁹⁶ *Note de politique générale 2020*, pp. 17-18.

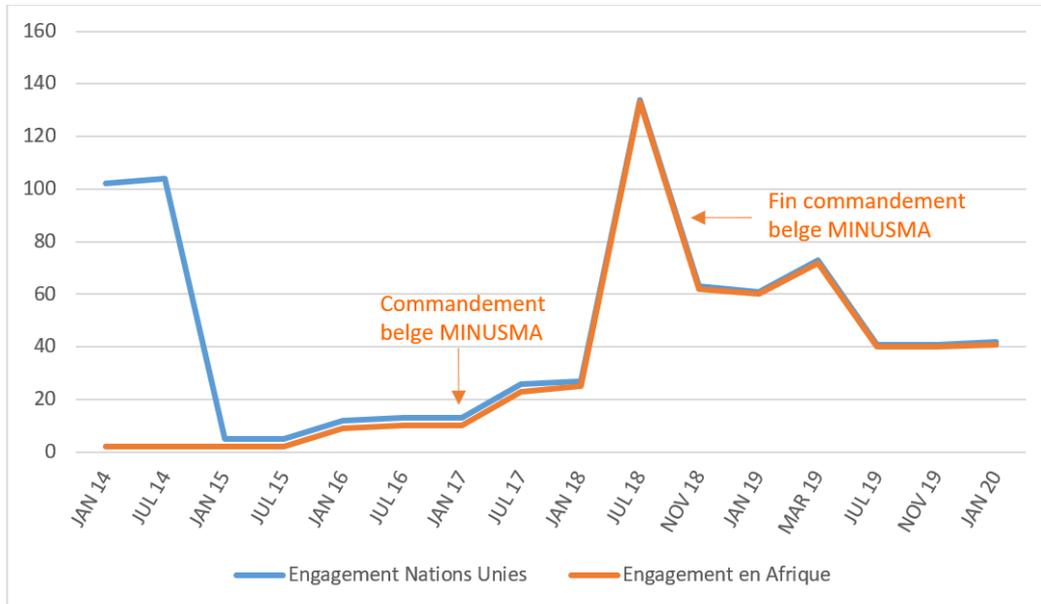
⁹⁷ Voir Musée Michaël, *Changement de stratégie belge en Afrique ?* Prestation d'approfondissement en sécurité et défense (Bruxelles, Collège de Défense, 28 avril 2017).

⁹⁸ Nations Unies, « Le Secrétaire général nomme le général de division Jean-Paul Deconinck, de la Belgique, commandant de la force de la MINUSMA », SG/A/1711-BIO4939-PKO/627, 2 mars 2017. Consulté le 16 novembre 2020 au lien suivant : <https://www.un.org/press/fr/2017/sga1711.doc.htm> ; Nations Unies, Maintien de la paix, « Commandement de la force de la MINUSMA : le général de corps d'armée Dennis Gyllensporre entre en fonction », 5 octobre 2018. Consulté le 21 novembre 2020 au lien suivant :

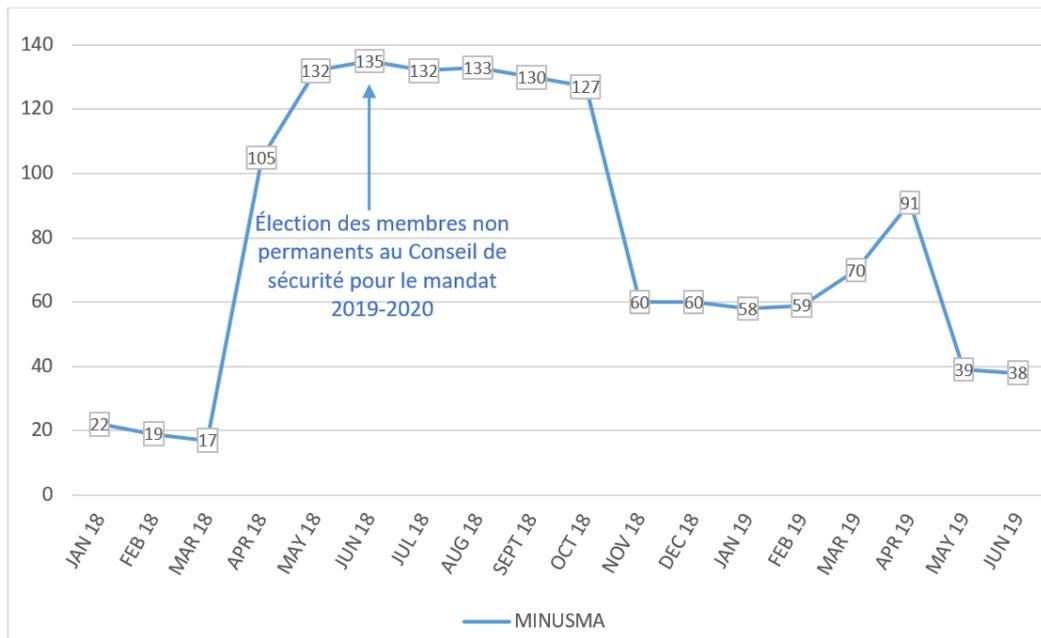
<https://minusma.unmissions.org/commandement-de-la-force-de-la-minusma-le-g%C3%A9n%C3%A9ral-de-corps-d%E2%80%99arm%C3%A9e-dennis-gyllensporre-entre-en>

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

reste).⁹⁹ Celui-ci affirme : « La Belgique est candidate pour l'obtention d'un siège non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU (2019). *En partie dans ce contexte,*¹⁰⁰ l'engagement de la Défense dans l'opération MINUSMA de l'ONU (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali) sera sensiblement élargi. »¹⁰¹



Graphique 8 : Participation belge aux opérations de maintien de la paix (2014-2020)



Graphique 9 : Détail des contributions belges à la MINUSMA (janvier 2018 - juin 2019)¹⁰²

⁹⁹ Après la MONUSCO (RDC, +/- 17 000 militaires en 2017) et UNAMID (Darfour, +/- 14 000 militaires en 2017).

¹⁰⁰ Italiques ajoutés par l'auteur.

¹⁰¹ SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Engagements opérationnels belges de la Défense en 2018 – Plan des opérations 2018 », 10 novembre 2017. Consulté le 17 octobre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/engagements-operationnels-belges-de-la-defense-en-2018>. Ci-après : Plan des opérations 2018.

¹⁰² Nous avons ici travaillé avec les chiffres fournis par le département de maintien de la paix des Nations Unies. Les contributions mensuelles des pays peuvent être trouvées au lien suivant : <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>.

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

Cet engagement multilatéral fut de courte durée (avril à octobre 2018) et retomba rapidement à 60 personnes fin 2018, avant d'atteindre le nombre de 38 en été 2020. Néanmoins, le nouvel intérêt belge pour le Sahel s'illustre par une multiplication des engagements militaires à différents niveaux (international, européen, bilatéral), comme le démontre la seconde partie de la présente étude.

La note de politique générale Défense de novembre 2020 confirme la volonté de la Belgique de rester active sur le terrain sahélien. Toutefois, la préférence pour l'opération militaire européenne EUTM Mali plutôt que pour la MINUSMA est évidente : « La participation belge à l'EUTM sera poursuivie et renforcée dans la mesure du possible », tandis que la participation à la MINUSMA « sera réorientée vers le soutien à la formation ciblée des unités des Nations Unies ».¹⁰³

Conclusions partielles

On ne peut limiter une analyse de l'engagement belge dans le multilatéralisme au nombre de militaires déployés sur un terrain d'opération. L'engagement dans des opérations de maintien de la paix peut prendre diverses formes, et l'engagement opérationnel n'est qu'un type de participation. Ainsi, on pourrait analyser les contributions financières de la Belgique au budget du maintien de la paix des Nations Unies, sa participation au soutien à la formation d'autres pays contributeurs de troupes dans des opérations onusiennes, ou bien encore son rôle diplomatique et politique au sein des instances onusiennes en faveur du maintien de la paix sur le continent africain. Sans compter la fourniture de transport stratégique et tactique (EUFOR Artémis, MONUC/MONUSCO) ainsi que l'envoi de frégates (dans la Corne de l'Afrique et le golfe de Guinée). Ces différents points sont analysés dans le détail à la section 5 du présent chapitre.

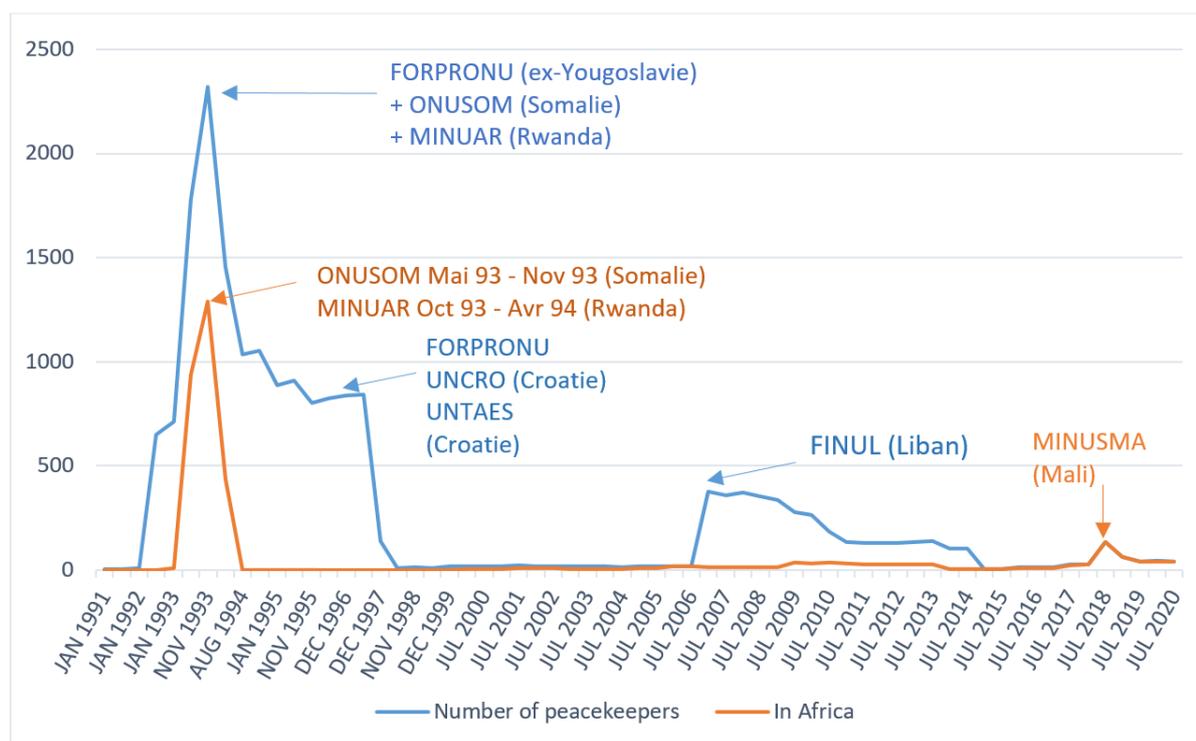
Cependant, malgré l'importance du continent africain pour la politique étrangère et la défense belges, d'une part, et l'attachement fort au multilatéralisme, d'autre part, force est de constater qu'aujourd'hui, la contribution belge aux opérations multilatérales en Afrique est extrêmement limitée. En réalité, cela a été le cas depuis 1995. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, l'Afrique n'est pas la région géographique où la Belgique investit la majorité de ses efforts opérationnels, en tout cas au niveau multilatéral. Comme le montre le graphique 10 (ci-dessous), la faiblesse des déploiements belges au sein des opérations onusiennes en Afrique n'est pas synonyme de faibles contributions aux opérations de maintien de la paix de manière générale, bien que les deux courbes suivent globalement la même dynamique à travers le temps.

Ces chiffres diffèrent fortement de ceux du ministère de la Défense belge, car ils ne comptabilisent que le personnel participant directement à la MINUSMA. Ainsi, le personnel de soutien qui gravite autour du contingent belge (BELSAT, éléments logistiques, C-130, équipe médicale mobile etc.) n'est pas repris dans les chiffres de l'ONU. D'autre part, la contribution belge au contingent allemand d'Intelligence, Surveillance et Reconnaissance (ISR), soit 5 à 15 militaires basés à Gao, n'est pas non plus incluse dans le calcul de l'ONU.

À titre indicatif, nous fournissons les chiffres des deux organisations sur les trois dernières années :

	2018		2019		2020	
	Mars	Décembre	Mars	Décembre	Mars	Novembre
Chiffres de l'ONU	17	60	70	53	38	38
Chiffres du ministère de la Défense	98	141	141	84	84	93

¹⁰³ Note de politique générale Défense 2020, p. 17.



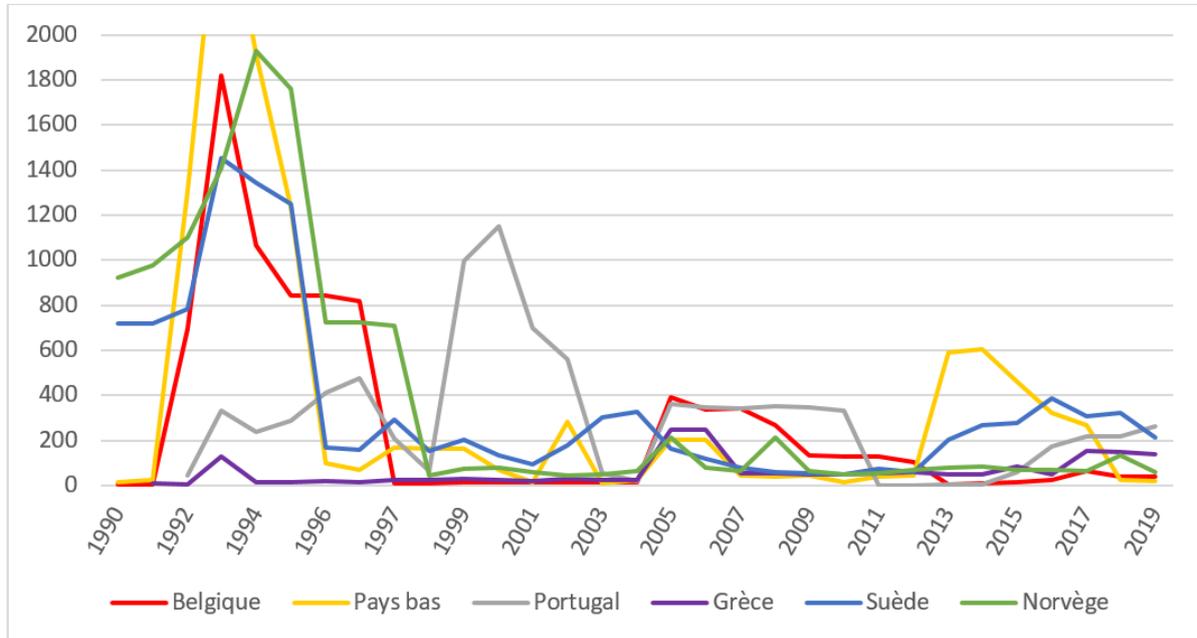
Graphique 10 : Contributions belges aux opérations des Nations Unies (1991-2020)¹⁰⁴

Entre mai 1994 et 2009, soit au cours des 15 ans qui suivent les revers dramatiques en Somalie et au Rwanda, la Belgique ne déploie plus que cinq personnes en moyenne au sein des opérations de maintien de la paix et missions politiques des Nations Unies en Afrique. Cette contribution limitée est aux antipodes de la dynamique à l'œuvre sur le sol africain, où l'on assiste dans la deuxième moitié des années 90 et au début des années 2000 à une multiplication de zones de crise et d'opérations multilatérales de maintien de la paix. Par ailleurs, le plus gros effort militaire multilatéral réalisé par la Belgique sur le sol africain se situe dans la Corne de l'Afrique (Somalie, 1993), une région qui ne se trouve pas au cœur des priorités belges traditionnelles. À l'opposé, malgré les liens historiques et l'expertise revendiquée par la Défense belge en Afrique centrale, son engagement multilatéral y est symbolique, depuis la conclusion dramatique de l'aventure rwandaise en avril 1994, en vertu des recommandations de la Commission Rwanda.

Bien que le principe de ne plus engager de troupes de combat en RDC, au Rwanda et au Burundi ait une légitimité démocratique, il ne constitue pas la norme politique parmi les ex-puissances coloniales européennes. En effet, le Portugal, le Royaume-Uni et la France n'ont pas manqué de s'engager de manière significative (en nombre de militaires) dans diverses opérations dans leurs anciennes colonies, mandats ou protectorats. À titre d'exemple, le Portugal a participé à l'opération ONUMOZ au Mozambique entre 1992 et 1994 et aux différentes missions onusiennes en Angola (UNAVEM I, II et III ; MONUA) entre 1995 et 1999. L'opération UNFICYP à Chypre représente l'un des engagements les plus importants et les plus longs du Royaume-Uni qui y est présent de manière quasi continue depuis le lancement de l'opération en 1964. Le Royaume-Uni reste ainsi, à ce jour, le principal contributeur en nombre de militaires dans son ancien protectorat chypriote. Les Britanniques participent par ailleurs à l'opération UNMISS au Soudan du Sud. De manière similaire, l'engagement français dans la FINUL (Liban) s'inscrit dans la durée, de 1978 à ce jour. La France a également participé à une série

¹⁰⁴ Seules les opérations de maintien de la paix auxquelles la Belgique a fourni le plus grand nombre de militaires sont indiquées sur ce graphique. Les contributions belges à d'autres opérations ont été comptabilisées mais ne sont pas mises en évidence.

d'opérations de maintien de la paix dans son ancien empire colonial, notamment à l'ONUCI en Côte d'Ivoire (contribution importante entre 2005 et 2008) et à la MINURCAT en République centrafricaine et au Tchad (2008-2009).



Graphique 11 : Contributions aux opérations des Nations Unies : Belgique, Pays Bas, Portugal, Grèce, Suède et Norvège (1990-2019)

Bien que l'ensemble des contributions des États occidentaux ait chuté depuis le début des années 1990 à ce jour, lorsque l'on compare les contributions belges aux opérations onusiennes à celles d'autres « petits » pays européens de taille de population similaire, tels que le Portugal, la Suède ou les Pays-Bas,¹⁰⁵ l'effort belge paraît particulièrement limité. Depuis 2013, les contributions belges sont considérablement plus faibles que celles du Portugal, des Pays-Bas, de la Suède, de la Grèce et de la Norvège, exception faite des Pays-Bas en 2019 et 2020.

Enfin, comme expliqué dans l'introduction, l'engagement de la Belgique en Afrique est complexe et pluriel. Il convient donc de s'intéresser aux autres types d'engagements belges sur le continent africain, à commencer par ses contributions aux missions et opérations de l'Union européenne.

4. Contributions belges aux missions et opérations de l'Union européenne

Le chemin vers la construction d'une politique européenne de sécurité et de défense, formalisée avec le traité d'Amsterdam de 1999, fut long et sinueux. La PESD fournit le cadre institutionnel et juridique nécessaire à la gestion collective des crises internationales. En janvier 2003, la première opération civile de gestion de crise de l'UE démarre en Bosnie-Herzégovine (EUPM). Dans le courant de l'année, l'UE multiplie ses engagements civils et militaires, d'abord dans les Balkans, puis en Afrique.

Des 13 opérations militaires de l'Union européenne, neuf furent déployées sur le continent africain. Par ailleurs, des missions civiles européennes furent également déployées en Afrique, la RDC et le Sahel étant les deux principaux terrains d'engagement.¹⁰⁶ Sur les 24 missions civiles de la PESD/PSDC, seules

¹⁰⁵ Même si la taille de la population des Pays Bas dépasse celle de la Belgique de près de 55 %.

¹⁰⁶ Liste des missions civiles européennes en Afrique : EUPOL Kinshasa en avril 2005 ; EUSEC RDC en 2005 ; EUPOL RDC en 2007 ; EUSSR Guinée-Bissau en 2008 ; EUAVSEC Soudan du Sud en 2012 ; EUCAP Nestor/Somalie en 2012 ; EUCAP Sahel Niger en 2012 ; EUBAM Libye en 2012 ; et enfin, EUCAP Sahel Mali en 2015.

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

neuf furent déployées en Afrique, soit une proportion de 39 %, contre une proportion de 69 % dans le cas des opérations militaires. Ainsi, sur un total de 37 missions et opérations de la PESD/PSDC, 18 furent déployées en Afrique ; c'est donc en Afrique que se concentrent les priorités sécuritaires de l'Union européenne.

Tableau 1 : Liste des opérations militaires et mission civiles de la PESD/PSDC auxquelles la Belgique a participé (2003-2020)

Années ¹⁰⁷	Missions civiles ¹⁰⁸	Années	Opérations militaires ¹⁰⁹
2003-2012	EUPM Bosnie-Herzégovine	2003	EUFOR Concordia (FYROM)
2005-2007	EUPOL Kinshasa (RD Congo) ¹¹⁰	2003	Opération Artémis (RD Congo)
2005-2016	EUSEC RD Congo	2004-en cours	EUFOR Althea (Bosnie-Herzégovine)
2007-2014	EUPOL RD Congo	2006	EUFOR RD Congo
2005-2007	AMIS II Police team (Soudan)	2008-2009	EUFOR Tchad/RCA
2006-en cours	EUPOL COPPS (Territoires palestiniens)	2008-en cours	EUNAVFOR Atalanta (Somalie)
2005-en cours	EUBAM Rafah (Israël/Gaza)	2010-en cours	EUTM Somalie
2007-2016	EUPOL Afghanistan	2013-en cours	EUTM Mali
2008-en cours	EULEX Kosovo	2016-en cours	EUTM RCA
2008-en cours	EUMM Géorgie	2015-2020	EUNAVFOR Med Sophia (Méditerranée centrale)
2012-en cours	EUCAP Nestor/Somalie	2020-en cours	EUNAVFOR Med Irini (Méditerranée centrale)
2012-en cours	EUCAP Sahel Niger		
2013-en cours	EUBAM Libye		
2014-en cours	EUAM Ukraine		
2015-en cours	EUCAP Sahel Mali		
2017-en cours	EUAM Iraq		
2020-en cours	EUAM RCA		

¹⁰⁷ Les années qui figurent dans ce tableau correspondent aux années d'activité de la mission ou de l'opération. La Belgique n'a pas forcément contribué aux missions et opérations durant toutes les années d'activité.

¹⁰⁸ Document interne, « Belgium seconded personnel PSDC », Civilian Planning and Conduct Capability, Service européen d'action extérieure, s.d. [2020].

¹⁰⁹ Sources : multiples. Défense belge, questions parlementaires, presse, décision du gouvernement, etc.

¹¹⁰ Les missions et opérations en rouge sont celles qui ont été déployées sur le continent africain.

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

La première opération militaire de l'Union européenne en Afrique est lancée en juin 2003 en RDC. Il s'agit de l'opération EUFOR Artémis, déployée en urgence dans l'est de la RDC en juin 2003, en réponse à l'appel du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan.¹¹¹ Cette Force multinationale intérimaire d'urgence, sous mandat des Nations Unies, avait pour objectif de stabiliser la situation sécuritaire en Ituri et répondre à l'aggravation de la situation humanitaire en assurant la protection de l'aéroport de Bunia, des camps de déplacés et de la population civile. Elle fut suivie, peu après, par une longue série d'opérations européennes sur le continent africain, principalement dans la Corne de l'Afrique, en République centrafricaine et au Mali¹¹².

Comme indiqué dans le tableau 1, sur les 37 missions civiles et opérations déployées par l'Union européenne depuis 2003, la Belgique a participé à 29 d'entre elles : 11 militaires¹¹³, et 18 civiles.¹¹⁴ Seize d'entre elles se situaient sur le sol africain (neuf civiles et sept militaires).

Comme dans le cas des opérations des Nations Unies, il est possible de distinguer différentes périodes dans les contributions belges aux opérations et missions de la PESD/PSDC. Celles-ci suivent une dynamique « en dents de scie », similaire à celle constatée concernant les engagements onusiens.

La phase dynamique (2003-2008)

Dès les débuts, la Belgique a été pionnière des opérations européennes. Elle a participé à la première opération sous drapeau européen, l'opération Concordia en Macédoine du Nord, avec le déploiement de 48 militaires chargés d'assurer les vols de liaison et de reconnaissance effectués par quatre hélicoptères Agusta A-109, et le détachement de cinq militaires au quartier général de l'opération à Skopje.¹¹⁵

La Belgique contribua également à la première opération sur le continent africain : l'opération EUFOR Artémis, une opération militaire très restreinte tant dans le temps que dans l'espace, déployée entre juin et septembre 2003 dans la région de Bunia, dans l'Ituri. La contribution belge se fit sous la forme d'un transport stratégique (un Airbus) et tactique (deux avions C-130 basés à Entebbe, en Ouganda) et d'un appui médical (station de triage et de réanimation), soit un contingent de 56 hommes dans des fonctions non combattantes.¹¹⁶ Ainsi, le principe d'engagement non combattant dans les anciennes

¹¹¹ Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 1484*, S/RES/1484, 30 mai 2003. Consulté le 26 octobre 2020 au lien suivant : [https://undocs.org/S/RES/1484\(2003\)](https://undocs.org/S/RES/1484(2003)).

¹¹² Liste des opérations européennes en Afrique : AMIS II au Soudan ; EUFOR RD Congo en 2006 ; EUFOR Tchad/RCA en 2008 ; EUNAVFOR Atalanta en 2008 ; EUTM Somalie en 2010 ; EUFOR Libye en 2011 ; EUTM Mali en 2013 ; EUFOR RCA en 2014 ; EUMAM RCA en 2015 ; et EUTM RCA en 2016.

¹¹³ Par ailleurs, du personnel militaire a été déployé sur plusieurs années au sein de diverses opérations civiles de l'Union européenne, en particulier l'EUSEC RDC (3 militaires en 2016).

¹¹⁴ Recueillir l'ensemble des contributions belges aux opérations de maintien de la paix de l'Union européenne s'est avéré être une mission difficile, voire impossible. Contrairement aux Nations Unies, qui publient mensuellement le détail des contributions par mission et par État depuis 1990 sur leur site internet, l'Union européenne est peu transparente dès qu'il s'agit des opérations et missions de la PSDC et renvoie automatiquement la question vers ses États membres. Dans le cas de la Belgique, une base de données informatisée n'existe que depuis 2015, et il n'a pas été possible d'accéder aux archives de la période 2003-2015. Néanmoins, des débats au Sénat ainsi que des décisions gouvernementales ont parfois fourni des données partielles sur certaines missions ou certaines périodes chronologiques afin de compléter l'aperçu des contributions belges à la PSDC.

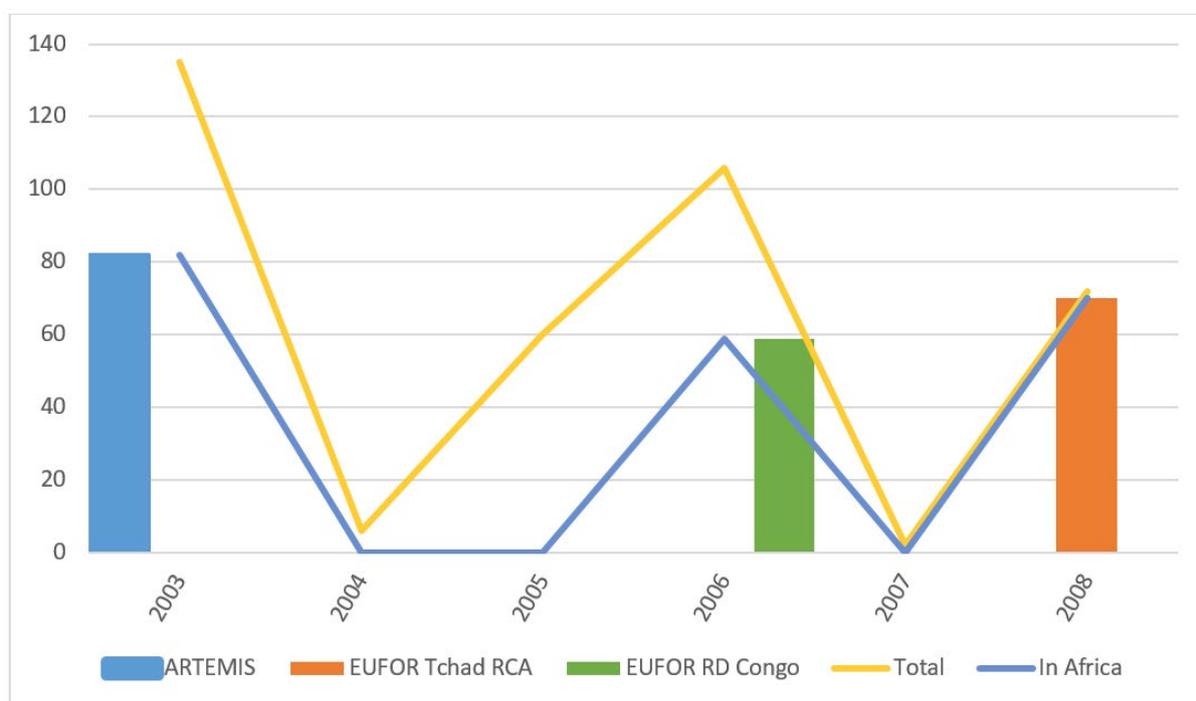
¹¹⁵ Sans nom, « Revue de presse 2003 », Les ailes militaires belges, 22 avril 2003. Consulté le 15 octobre 2020 au lien suivant : https://www.ailes-militaires-belges.be/index.php?option=com_content&view=article&id=178&lang=fr#:~:text=Au%20total%2C%20521%20Belges%20se%20rvirent,et%20le%208%20mai%201945.&text=Sous%20le%20nom%20code%20d,l%27Union%20Europ%C3%A9enne%20en%20Mac%C3%A9doine.

¹¹⁶ Haquin René, « Les Belges pour " Artémis " », Le soir, 7 juin 2003. Consulté le 18 septembre 2020 au lien suivant : <https://plus.lesoir.be/art/%252Fles-belges-pour-artemis-t-20030607-Z0N78E.html>

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

colonies belges, en vertu des conclusions de l'enquête parlementaire de 1999 à la suite de la dramatique expérience au Rwanda, s'est également appliqué aux opérations européennes.

C'est manifestement dans cette logique que la Belgique s'est souvent limitée à fournir des équipements et du soutien opérationnel aux opérations européennes en théâtre africain, et particulièrement en Afrique centrale. Après l'opération Artémis, ce fut également le cas pour l'opération EUFOR RD Congo en 2006.¹¹⁷ Cette seconde opération européenne en République démocratique du Congo fut, elle aussi, déployée à la demande des Nations Unies et limitée à une période de quatre mois maximum après la tenue du premier tour des premières élections présidentielles de 2006. En effet, EUFOR RD Congo fut déployée conformément au mandat de la résolution 1671 (2006) du Conseil de sécurité du 25 avril 2006 afin d'appuyer la MONUC et de contribuer à la protection des civils et à la protection de l'aéroport de Kinshasa dans le cadre de ces élections.¹¹⁸ La Belgique y envoya une soixantaine de militaires sous le commandement de l'Allemagne, qui sert de nation-cadre. Par ailleurs, les drones belges *Hunter* ont fourni un appui aux patrouilles déployées sur le terrain à Kinshasa.¹¹⁹



Graphique 12: Contributions militaires belges aux opérations PESD en Afrique (2003-2008)

À partir de février 2008, la Belgique prit part à EUFOR Tchad/RCA en participant dès le lancement de l'opération aux « forces d'entrée en premier » avec une contribution importante. Approuvée en octobre 2007, l'opération militaire EUFOR Tchad/RCA de l'Union européenne était autorisée par la résolution 1778 (2007) des Nations Unies. D'une durée initiale d'un an, la priorité de l'opération était de protéger les civils, en particulier les réfugiés et personnes déplacées, assurer la distribution de l'aide humanitaire et contribuer à la protection du personnel et des installations des Nations Unies.¹²⁰ Entre

¹¹⁷ Kelly Catherine, « Belgian Intervention Policy in the DRC: Causes and Consequences of the Reorientation, 1999-2006 », *Les Cahiers du RMEs*, vol.4/n°2, 2007-2008. p. 69.

¹¹⁸ Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 1671*, S/RES/1671, 25 avril 2006. Consulté le 17 octobre 2020 au lien suivant : [https://undocs.org/S/RES/1671\(2006\)](https://undocs.org/S/RES/1671(2006))

¹¹⁹ Deux drones belges se sont écrasés dans la ville, provoquant une vague de contestation contre la mission. Bruxelles 2, « Opération Benga en République démocratique du Congo », s.d. Consulté le 10 mai 2021 au lien suivant : <https://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2016/11/operbengaeuforrdcongo-retex@cdef07.pdf>

¹²⁰ Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 1778*, S/RES/1778, 25 septembre 2007. Consulté le 17 octobre 2020 au lien suivant : [https://undocs.org/fr/S/RES/1778\(2007\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1778(2007))

octobre 2008 et mars 2009, la Belgique a assuré le commandement du Combined Joint Special Operations Component Command (CJSOCC) au sein de l'état-major d'EUFOR :¹²¹ environ 70 militaires ont été actifs dans les domaines du commandement et du contrôle, de la collecte de renseignements ainsi que de la construction et de l'entretien de cantonnement, y compris quelques membres des forces spéciales de l'armée belge.¹²²

La Belgique répondit donc « présente » à toutes les opérations militaires lancées par l'Union européenne en Afrique durant les cinq premières années de la PESD. Qui plus est, les contributions belges aux opérations militaires de l'Union figureraient parmi les dix plus importantes en nombre de militaires engagés.¹²³ Par ailleurs, de nombreux analystes soulignent le rôle central de la Belgique et de la France dans le suivi de la situation en République démocratique du Congo par les institutions européennes et leurs États membres.¹²⁴

En ce qui concerne les missions civiles de l'Union européenne, la Belgique a contribué à différentes missions de police et de réforme du secteur de la sécurité en Afrique centrale (RDC et Soudan). Si elle n'a déployé qu'entre deux et huit fonctionnaires, policiers ou militaires dans ces missions entre 2006 et 2016, sa contribution aux projets européens de réforme du secteur de la sécurité en RDC a été régulière. De plus, la Belgique a assumé le commandement de missions, celui d'EUPOL RDC entre octobre 2010 et septembre 2014, puis celui d'EUSEC RDC de juillet 2015 à juin 2016, durant la phase de clôture de la mission.

Cependant, les contributions belges aux missions civiles africaines sont restées globalement faibles sur cette période. En moyenne, sur la période 2003-2007, la Belgique n'a détaché annuellement qu'une dizaine de fonctionnaires civils, policiers et militaires pour l'ensemble des missions de la PESD, dont la moitié participaient à des missions civiles et opérations militaires en Afrique. D'autre part, à partir de 2008, la Belgique commence à contribuer à la mission EULEX Kosovo, chargée de soutenir les institutions judiciaires et les agences de maintien de l'ordre nationales dans l'exercice transparent et responsable de leurs fonctions.¹²⁵ C'est sur cette nouvelle mission civile dans les Balkans que s'est concentré l'engagement civil belge au sein de la PESD à partir de 2008. Ainsi, tout comme pour les missions ONU, ce ne sont pas les missions européennes en Afrique qui ont recueilli les contributions belges les plus importantes, mais bien les initiatives au titre de la PESD dans les Balkans. Néanmoins, si l'on s'intéresse aux chiffres des déploiements militaires, les contributions belges aux opérations dans les Balkans (Concordia et Althea) sont nettement plus faibles que celles des opérations africaines, à savoir l'opération Artémis et EUFOR RD Congo.

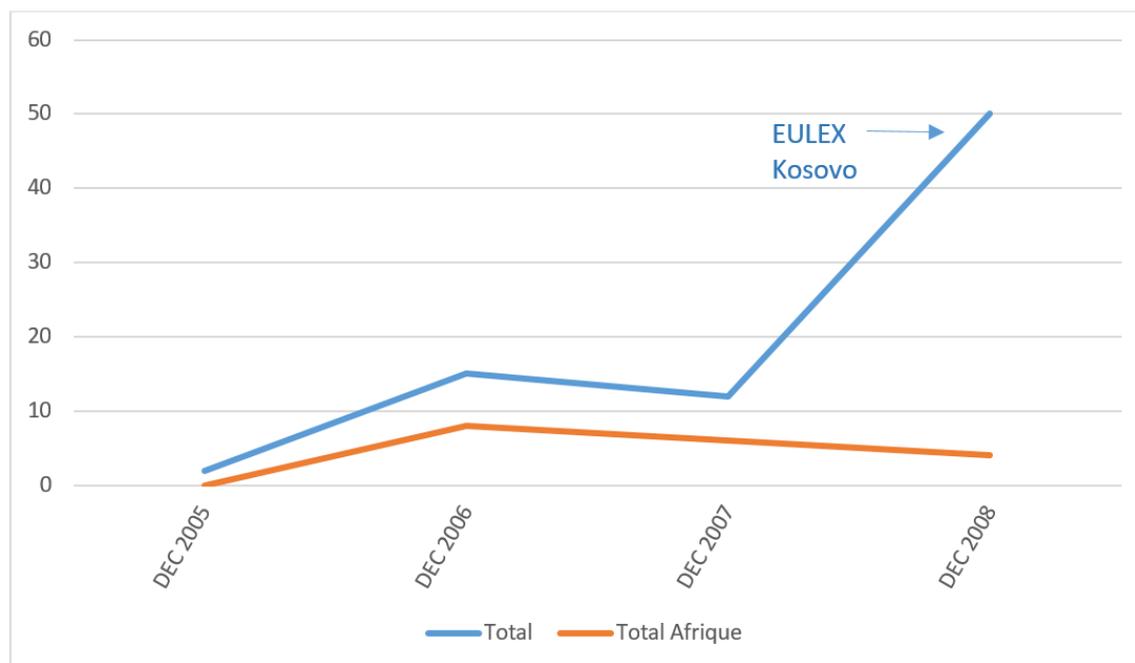
¹²¹ Belga, « La Belgique à la tête des forces spéciales de l'EUFOR », *La Libre Belgique*, 13 octobre 2008. Consulté le 12 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.lalibre.be/international/la-belgique-a-la-tete-des-forces-speciales-de-l-eufor-51b8a05be4b0de6db9b3e6de>

¹²² Conseil des ministres, « Opération EUFOR », 10 octobre 2008. Consulté le 14 septembre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/operation-eufor>

¹²³ Marangoni, Anne-Claire, « Le financement des opérations militaires de l'UE : des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense ? », *EU Diplomacy Papers*, Collège d'Europe, p. 23. Consulté le 27 octobre 2020 au lien suivant : <http://aei.pitt.edu/9601/>

¹²⁴ Arnould Valerie et Vlassenroot Koen, « EU Policies in the Democratic Republic of Congo: Try and Fail? », *Security in Transition*, February 2016, London, p. 15. Consulté le 15 septembre 2020 au lien suivant : <https://biblio.ugent.be/publication/7155430/file/7155436>.

¹²⁵ Conseil de l'Union européenne, « Action commune 2008/124/PESC du 4 février 2008 relative à la mission " État de droit " menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX Kosovo », L42/92, 16 février 2008. Consulté le 21 septembre 2020 au lien suivant : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008E0124>



Graphique 13 : Personnel civil déployé dans les missions de la PESD (2005-2008)¹²⁶

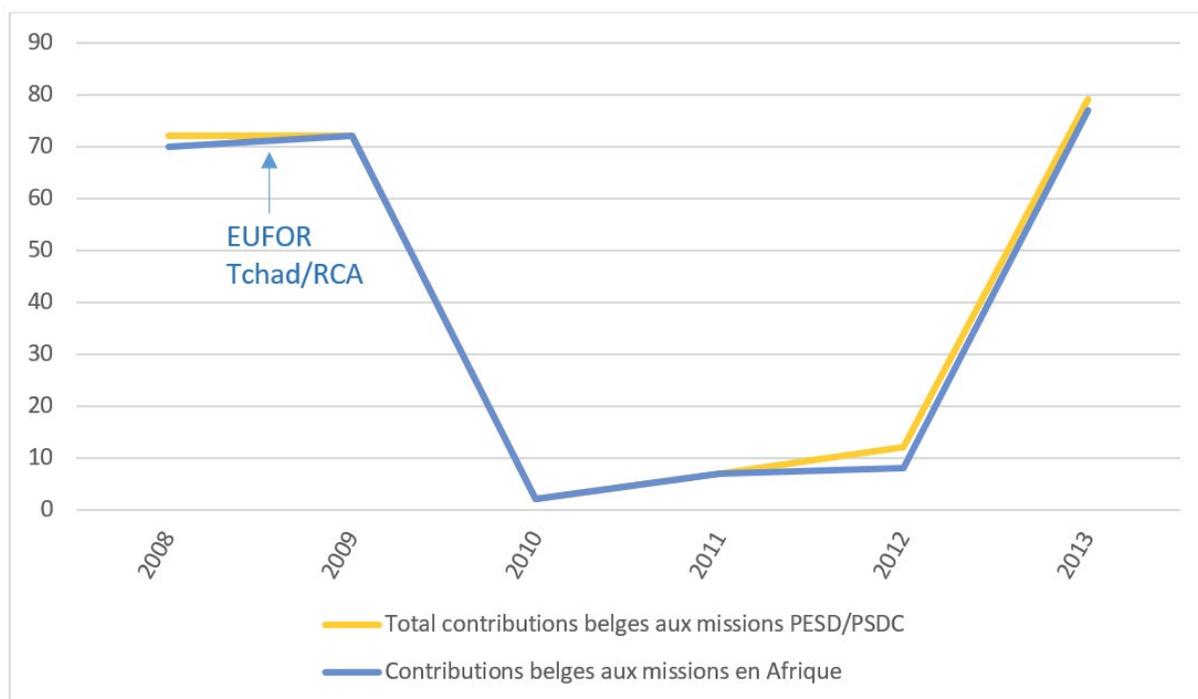
La phase de repli (2009-2012)

La période 2009-2012 est caractérisée par des contributions belges extrêmement limitées aux missions et opérations de la PESD/PSDC tant sur le sol africain que dans les autres régions où l'Union européenne est active (Balkans, Moyen-Orient, etc.). En mars 2009, le transfert vers les Nations Unies de l'opération EUFOR Tchad (renommée MINURCAT II), conformément à la résolution 1834 du Conseil de sécurité des Nations Unies, met fin à l'engagement belge au Tchad, qui s'élevait à 70 militaires depuis janvier 2008.

À la suite du retrait du Tchad, le seul engagement militaire africain de la Belgique se situait dans la Corne de l'Afrique. En effet, à partir de 2009, la Belgique commença à contribuer à deux opérations européennes : EUNAVFOR Atalanta (2009), chargée de lutter contre la piraterie au large de la Somalie, et EUTM Somalie (2011), chargée de dispenser des conseils militaires au niveau politique et stratégique aux autorités somaliennes. La contribution belge à EUNAVFOR Atalanta prit la forme d'un détachement régulier de frégates entre 2009 et 2014, d'une part, et d'un détachement d'un à deux militaires au quartier général opérationnel de Northwood ainsi qu'à bord des vaisseaux d'Atalanta, d'autre part. Bien que la contribution belge fût limitée en nombre (seuls un à deux militaires sur un total d'environ 120 personnes), elle fut quasi-continue entre 2009 et 2020.¹²⁷ La collaboration avec l'EUTM Somalie fut, elle, de plus courte durée, et prit la forme d'un détachement de cinq militaires (en moyenne) entre 2009 et 2011.

¹²⁶ Document interne, « Belgium seconded personnel PSDC », Civilian Planning and Conduct Capability, Service européen d'action extérieure, s.d. [2020].

¹²⁷ Sénat de Belgique, « Question écrite n°5-1145 », 1^{er} février 2011. Consulté le 21 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.senate.be/www/?Mlval=/Vragen/SVPrint&LEG=5&NR=1145&LANG=fr>

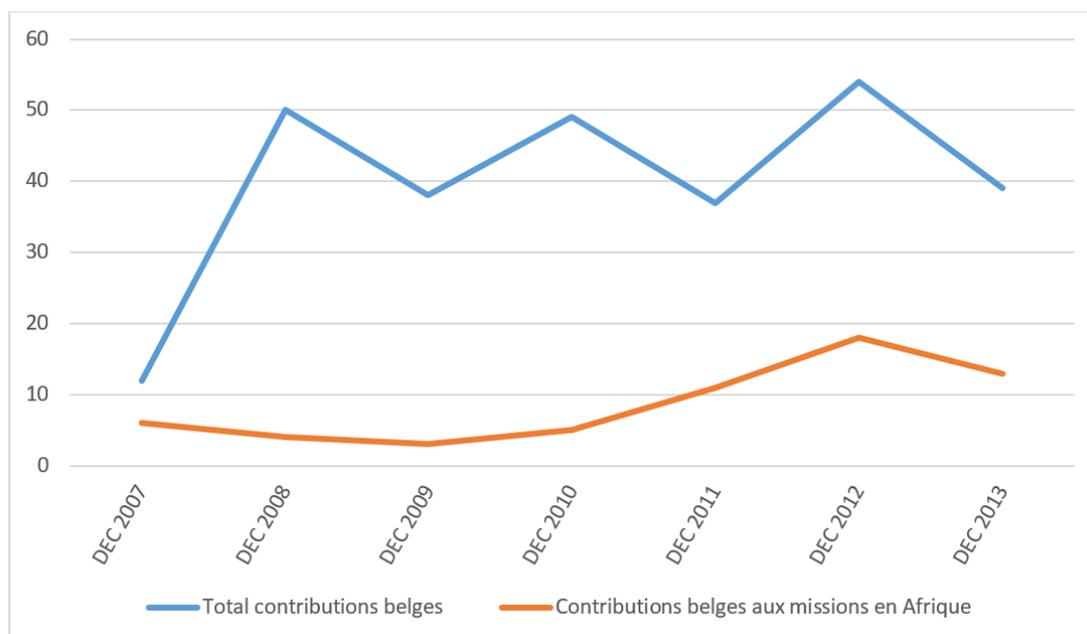


Graphique 14: Contributions militaires belges aux opérations PESD/PSDC en Afrique (2008-2013)

Dans l'ensemble, les contributions militaires belges aux opérations de la PESD/PSDC chutent considérablement durant cette période. Cependant, contrairement aux déploiements susmentionnés en Afrique centrale, qui correspondaient à des opérations militaires ponctuelles et de courte durée dans la période 2003-2008, l'ensemble de la contribution belge à l'opération Atalanta s'inscrit dans une période plus longue, entre 2009 et 2020.

À l'inverse, l'engagement belge dans les missions civiles de la PESD/PSDC se renforce considérablement au cours de la période 2009-2013. Néanmoins, ce nouvel élan se situe dans les Balkans avec une contribution considérable à EULEX Kosovo. Les contributions belges aux missions africaines, quant à elles, stagnent.

Cette période correspond également à une période de modification et de transformation de la PESD avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en décembre 2009, qui crée les postes de Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de président du Conseil européen. En outre, la constitution du Service européen d'action extérieure exige une réorganisation complète du fonctionnement de la politique étrangère européenne et une nouvelle définition du rôle des différentes institutions européennes et de leurs compétences respectives dans ce domaine. C'est donc une période « de transition » pour la PESD/PSDC qui se replie sur elle-même et se limite à poursuivre les missions et opérations lancées durant les dernières années : du côté militaire, seules EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalie et EUFOR Althea sont actives ; du côté civil, plusieurs missions se poursuivent en RDC (EUPOL et EUSEC RDC), dans les Balkans (EUPM Bosnie et EULEX Kosovo), au Moyen-Orient (EUPOL COPPS et EUBAM Rafah), ainsi qu'en Géorgie et en Afghanistan. Cependant, aucune nouvelle mission n'est lancée entre 2008 et 2012 (EUCAP Nestor et EUCAP Sahel Niger). La réduction de l'engagement belge durant cette période s'inscrit donc dans un contexte plus général de ralentissement de l'engagement européen.



Graphique 15 : Personnel civil déployé dans les missions de la PESD/PSDC (2007-2013)

La phase sahélienne (2013-2020)

De manière similaire à ce qui a été observé dans le cas des contributions aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, la Belgique entre dans une « phase sahélienne » qui débute en janvier 2013 avec la contribution à l’opération française Serval. Fin février 2013, les hélicoptères Agusta belges déployés en soutien à Serval furent redirigés vers EUTM Mali jusqu’à la fin de l’année.¹²⁸ Par la suite, entre 70 et 90 militaires belges ont été envoyés en appui à EUTM Mali afin d’assurer la protection du camp de formation de Koulikoro de juillet 2013 à mi-mai 2016.¹²⁹

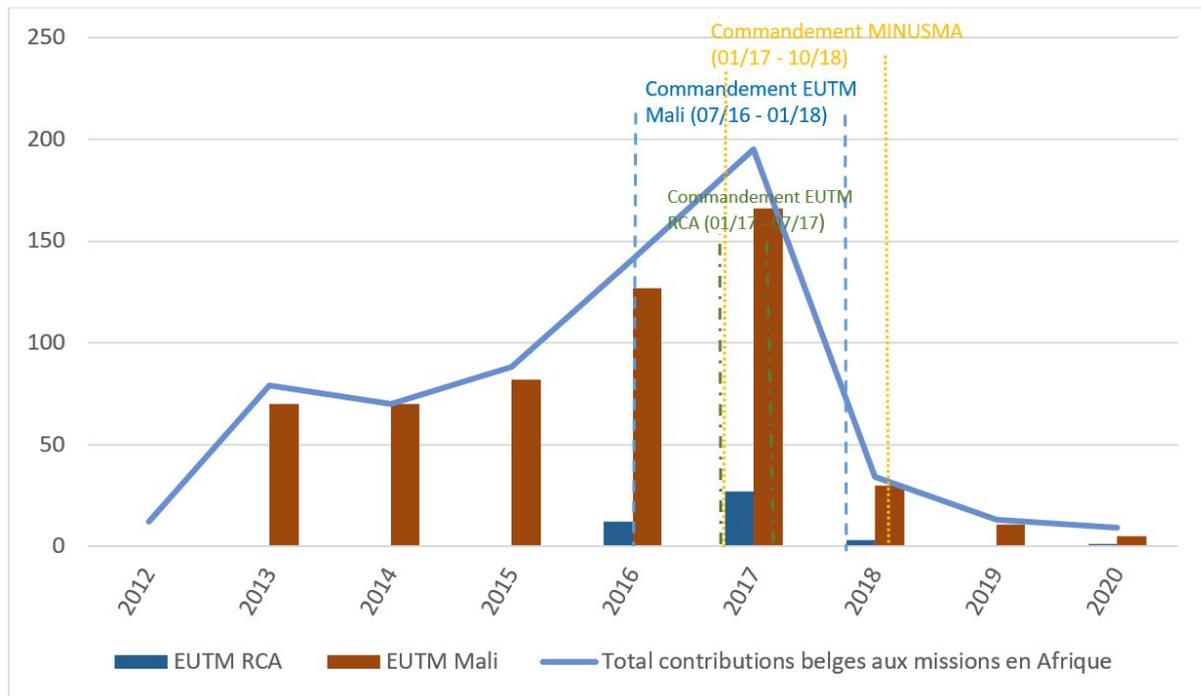
La présence belge dans la région s’est donc prolongée et progressivement renforcée, y compris avec les reprises de commandement de la mission par les généraux belges Éric Harvent en juillet 2016, Peter Devogelaere en décembre 2016 et enfin Bart Laurent en juin 2017.¹³⁰ Ce dernier clôtura le commandement belge de la mission européenne au Mali (juillet 2016-janvier 2018) en remettant le commandement à son successeur espagnol, le général Enrique Millan Martinez. Le commandement belge de la mission s’est accompagné d’une augmentation de la présence militaire belge au Mali qui atteint son pic dans le courant de l’année 2017 avant de chuter de 175 militaires à 120 en 2018 puis à 20 (à partir du 1^{er} février 2018 à Koulikoro et Bamako) après la remise du commandement à l’Espagne.¹³¹

¹²⁸ SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Envoi d’un détachement hélicoptère pour l’évacuation médicale au Mali », 22 mars 2013. Consulté le 12 octobre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/envoi-dun-detachement-helicoptere-pour-levacuation-medicale-au-mali>

¹²⁹ SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Participation de la Défense au 2^e mandat de la mission d’entraînement de l’Union européenne au Mali », 20 mars 2014. Consulté le 12 octobre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/participation-de-la-defense-au-2e-mandat-de-la-mission-dentraînement-de-lunion-europeenne-au-mali>

¹³⁰ Durant cette période, le nombre total de militaires belges au sein d’EUTM Mali était de 175 : 90 en tant que « force protection », 30 en soutien aux commandants de mission belges, puis 55 dans des postes de conseil et formation. Voir : Belga, « La Belgique renforce sa présence au Mali et prendra la tête de l’EUTM », La Libre Belgique, 15 février 2016. Consulté le 17 octobre 2020 au lien suivant : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/la-belgique-renforcera-sa-presence-au-mali-et-prendra-la-tete-de-l-eutm-56b49b433570fdeb5bc2b06>

¹³¹ SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Prolongation de la participation belge à la mission d’entraînement européenne des forces armées maliennes », 8 décembre 2017. Consulté le 17 octobre 2020 au lien suivant :



Graphique 16 : Contributions militaires belges aux opérations PSDC en Afrique (2013-2020)¹³²

Par ailleurs, l’engagement belge en Afrique s’est également multiplié, avec la participation de la Belgique à la mission européenne EUTM RCA et la nomination du général de brigade Herman Ruys en tant que commandant de mission entre janvier et juillet 2017. Un petit contingent de 27 militaires fut déployé durant cette période. Cependant, seuls neuf militaires sont restés actifs au sein de cette mission après la remise du commandement en juillet 2017.¹³³

À partir de 2018, les contributions belges aux opérations militaires européennes en Afrique sont en nette chute sur tous les fronts, comme ce fut le cas pour les opérations onusiennes. En effet, entre 2018 et 2019, le nombre de militaires belges au sein d’EUTM Mali est tombé de 160 à une dizaine. En 2020, la moyenne des effectifs belges dans EUTM Mali atteint à peine 5 personnes. Seuls trois militaires belges continuent de participer à EUTM RCA en 2018, sur un total d’environ 170 militaires issus de 12 pays européens et tiers.¹³⁴ Dans l’ensemble, le nombre moyen de militaires belges déployés dans les opérations de la PSDC passe d’environ 100 sur la période 2014-2017 à 30 en 2018, et autour de 10 en 2020.

En parallèle, entre un et trois militaires belges étaient actifs de manière quasi continue au quartier général d’EUNAVFOR Atalanta (entre 1 et 3 militaires sur la période 2015-2020). Cependant, après plusieurs années de détachement régulier des frégates Léopold I^{er} et Louise Marie entre 2009 et 2014, la Belgique se montre absente dans les opérations de lutte contre la piraterie dans le Golfe d’Aden.

En effet, ses efforts maritimes ont été redirigés vers la Méditerranée centrale avec une participation à EUNAVFOR Med Sophia en octobre 2015, décembre 2016 et juin 2017. Quelques militaires belges ont également été détachés dans les quartiers généraux d’EUNAVFOR Med Sophia et EUNAVFOR Med Irini à Rome. D’autre part, le golfe de Guinée s’est progressivement imposé comme un pôle d’intérêt

<https://news.belgium.be/fr/prolongation-de-la-participation-belge-la-mission-dentrainement-europeenne-des-forces-armees>

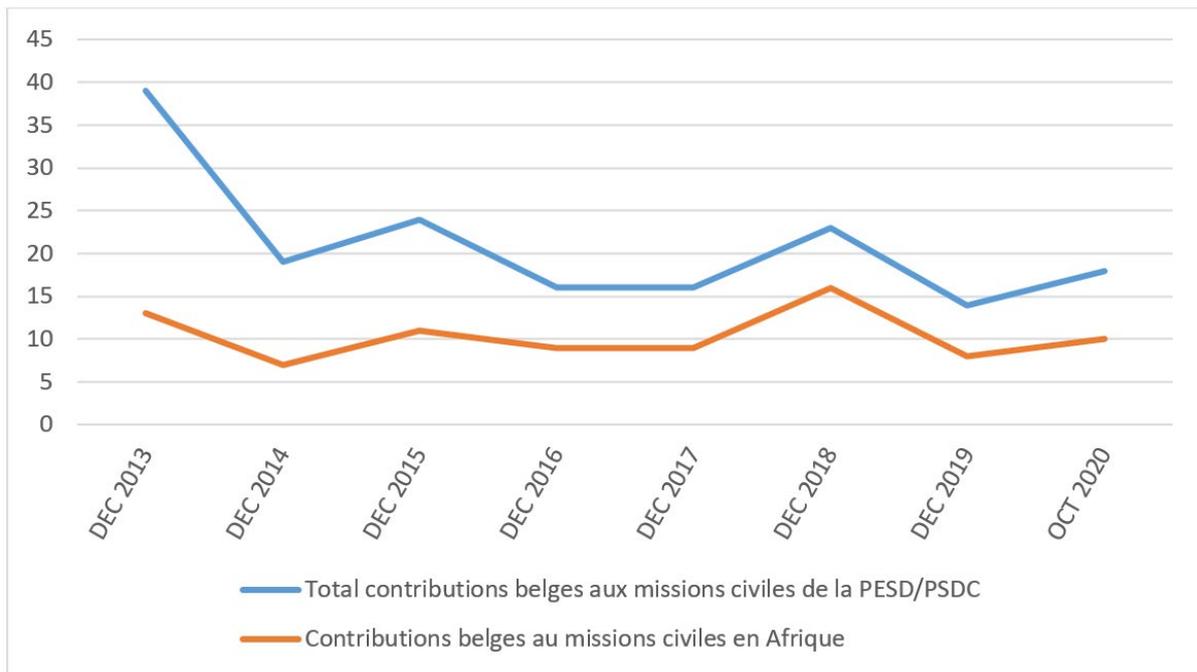
¹³² Document interne, « Personnel in CSDP Mission / Operation 2015-2020 », ACOS O&T, Ministère de la Défense, s.d. [2020].

¹³³ Courtial Marie-Madeleine, « Centrafrique : Baisse de la contribution militaire belge à l’EUTM RCA », Defence Belgium, 28 juillet 2017. Consulté le 17 octobre 2020 au lien suivant : <https://defencebelgium.com/2017/07/28/centrafrique-baisse-de-la-contribution-militaire-belge-a-leutm-rca/>

¹³⁴ Courtial Marie-Madeleine, *op. cit.*

géostratégique, et la Belgique y envoie régulièrement le Godetia dans le cadre de la campagne Maritime Capacity Building en collaboration avec les États-Unis. Ce revirement des priorités belges depuis le Golfe d'Aden vers la Méditerranée et le golfe de Guinée suit les évolutions sécuritaires sur le terrain ; depuis 2014, les attaques et incidents enregistrés dans la Corne de l'Afrique ont considérablement diminué, de sorte qu'ils ne représentent aujourd'hui qu'une infime proportion des actes de piraterie enregistrés au niveau mondial.¹³⁵ En moyenne, 3,7 incidents et moins de deux attaques par an ont été rapportés par la mission européenne EUNAVFOR Atalanta sur la période 2014-2020, contre 71 incidents et 96 attaques sur la période 2008-2013.¹³⁶

En conclusion, depuis 2014, le gros de l'effort militaire belge en soutien aux opérations de la PSDC s'est donc concentré au Mali. Cet élan se caractérise par un engagement de plus en plus soutenu et multidimensionnel de la Défense belge dans la région du Sahel, avec un renforcement des participations belges au sein des opérations onusiennes et européennes dans la région. Il prend d'abord une forme solidaire, en soutien à l'opération française Serval, avant d'être européen (EUTM Mali), puis international avec la MINUSMA. Ce revirement géostratégique n'est formalisé qu'à partir de novembre 2015 avec la publication de la note de politique générale Défense. Par ailleurs, il représente l'une des plus grandes et longues contributions militaires belges au maintien de la paix en Afrique depuis la première moitié des années 1990. La Belgique a ainsi assumé le commandement concomitant de l'EUTM Mali (juillet 2016 – janvier 2018), de la MINUSMA (janvier 2017 – octobre 2018) et enfin d'EUTM RCA (janvier 2017 – juillet 2017). Néanmoins, l'effort militaire belge chute brutalement à partir de 2018 et continue de décroître en 2019 et 2020.



Graphique 17 : Personnel civil belge dans les missions de la PSDC (2013-2020)

¹³⁵ Cognard Franck, « Piraterie : moins d'actes au large de la Somalie, plus dans le golfe de Guinée », Franceinfo, 7 janvier 2020. Consulté le 19 novembre 2020 au lien suivant :

https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/somalie/piraterie-moins-d-actes-au-large-de-la-somalie-plus-dans-le-golfe-de-guinee_3774443.html

¹³⁶ EU Naval Force – Somalia / Operation ATALANTA, « Key facts and figures ».

Consulté le 7 septembre 2020 au lien suivant : <https://eunavfor.eu/key-facts-and-figures/>

Du côté des missions civiles, les contributions belges sont restées relativement stables sur l'ensemble de la période 2014-2020, avec un léger déclin ces dernières années. Les priorités civiles belges évoluèrent également sur cette période depuis la mission EULEX Kosovo en 2008 vers le Sahel en 2013 : en 2017 c'est au sein d'EUCAP Sahel Mali et EUCAP Sahel Niger que se trouvent le plus grand nombre de fonctionnaires détachés. En décembre 2020, 17 experts nationaux étaient détachés dans des missions de la PSDC, représentant 2,24 % du total du personnel européen détaché. Le personnel belge était principalement engagé dans les missions civiles au Sahel ; le chef de mission d'EUCAP Sahel Niger ainsi que son numéro trois sont actuellement belges. Cinq autres fonctionnaires belges participent à cette même mission.¹³⁷

Conclusions partielles

Dans l'ensemble, la dynamique des contributions belges aux missions européennes est semblable à celle des contributions belges aux opérations onusiennes. Elle est marquée par des débuts dynamiques, avec des déploiements opérationnels multiples et importants, suivis d'un net ralentissement, avant une reprise stimulée par la détérioration de l'environnement sécuritaire dans le Sahel et d'une redéfinition des priorités stratégiques belges à partir de 2013. Tant du côté européen que du côté onusien, 2018 marque un coup d'arrêt évident dans les engagements multilatéraux belges. Sans surprise, les périodes de ralentissements correspondent également à des périodes d'instabilité politique interne et de succession de gouvernements de courte durée, en particulier dans les années 2008-2010 et 2018-2020.

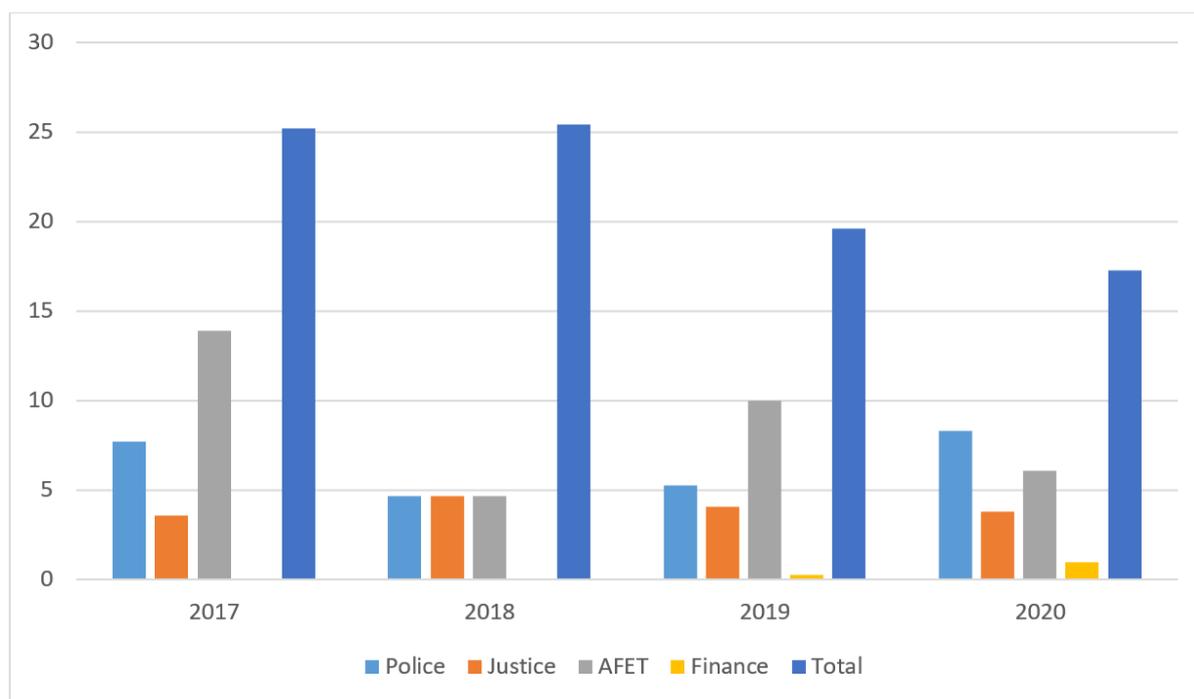
Les contributions civiles aux missions européennes ont connu une dynamique inverse. Celles-ci ont connu une hausse considérable entre 2008 et 2012 (40 missions en moyenne) avant de rechuter progressivement sur la période 2013-2020 (18 missions en moyenne). Depuis l'émergence des premières missions de la PESD/PSDC, la Belgique a, en moyenne, détaché chaque année quelque 26 fonctionnaires aux missions civiles de la PESD/PSDC.

La Belgique s'est principalement engagée sur deux terrains, tant en matière de missions civiles que d'opérations militaires : l'Europe (Balkans) et l'Afrique (Centrale, Corne et Sahel), bien qu'elle ait également contribué, avec de petits effectifs, aux missions au Proche-Orient (EUPOL COPPS et EUBAM Rafah) et en Asie (Irak, Afghanistan, Indonésie). Sur l'ensemble de la période, c'est l'engagement au sein d'EULEX Kosovo qui a été le plus important pour la Belgique, avec une moyenne de 26 fonctionnaires détachés entre 2008 et 2013.

Aujourd'hui, la Belgique apporte de petites contributions (environ 20 fonctionnaires détachés au total) à quatre opérations militaires européennes (EUNAVFOR Atalanta, EUTM RCA, EUTM Mali et EUNAVFOR Med Irini), ainsi qu'à sept missions civiles (EUPOL COPPS, EUMM Georgia, EUCAP Sahel Niger, EUAM Ukraine, EUCAP Sahel Mali, EUAM Iraq et EUAM RCA). Elle prévoit de renforcer sa participation : i) à EUTM Mali, y compris avec cinq militaires supplémentaires actifs au sein de l'Eurocorps ; ii) à EUTM RCA durant le deuxième semestre de 2021, lorsque l'opération passera sous commandement de l'Eurocorps.¹³⁸

¹³⁷ Document interne, « Belgium seconded personnel PSDC », Civilian Planning and Conduct Capability, Service européen d'action extérieure, s.d. [2020]. Chiffres arrêtés en octobre 2020.

¹³⁸ Chambre des représentants de Belgique, « Plan d'opérations 2021 », Audition du 9 décembre 2020, Rapport fait au nom de la commission de la Défense nationale par M^{me} Annick Ponthier et M. Kris Verduyck, 22 décembre 2020. Consulté le 13 janvier 2021 au lien suivant : <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/55/1706/55K1706001.pdf>



Graphique 18 : Contributions civiles belges aux missions PSDC (2017-2020)¹³⁹

5. Autres engagements belges en Afrique

Au-delà de ses engagements onusien et européen, la Belgique participe à différents types d'initiatives bilatérales, internationales ou en soutien à des partenaires sur le continent africain. Ces engagements doivent être pris en compte dans toute évaluation des contributions belges au maintien de la paix en Afrique, car ils représentent, finalement, l'un des principaux canaux d'action et s'inscrivent dans une logique de complémentarité avec les initiatives multilatérales internationales et européennes.

Appuis logistiques ponctuels aux opérations multilatérales

Comme mentionné précédemment, les recommandations de la Commission Rwanda furent régulièrement invoquées de manière à réduire ou limiter les engagements belges sur des théâtres opérationnels en Afrique centrale. Toutefois, cette dynamique de transformation de la contribution belge aux opérations de maintien de la paix en Afrique prit forme bien avant la conclusion de l'enquête parlementaire. En effet, dès le lendemain du retrait du Rwanda, plutôt que d'envoyer des hommes sur le terrain, la Belgique commence à équiper des troupes étrangères participants aux missions onusiennes. Ainsi, la Belgique a équipé une compagnie du Malawi participant à la mission MINUAR II au Rwanda en 1994, elle a fourni du soutien logistique et matériel au déploiement d'observateurs africains au Burundi via l'OUA en 1995 et elle a financé diverses initiatives de médiation dans la région des Grands Lacs en 1996.¹⁴⁰

C'est dans ce même contexte que, face à l'instabilité chronique dans l'est congolais à la fin des années 2000, la Belgique a soutenu et financé le bataillon béninois de 650 militaires déployé au sein de la MONUC entre 2005 et 2010.¹⁴¹ Une démarche similaire a été entreprise afin de fournir du soutien

¹³⁹ Document interne, « Overzicht 2017-2020 », SPF Affaires étrangères, s.d. [2020].

¹⁴⁰ Note de politique générale sur la participation belge aux OMP, p. 15.

¹⁴¹ Sénat de Belgique, « Question orale de M^{me} Isabelle Durant au ministre de la Défense sur le " partenariat militaire avec la RDC " (n°3-519) », Annales n°3-91, 23 décembre 2004. Consulté le 12 octobre 2020 au lien suivant :

logistique et technique aux troupes béninoises engagées dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies en Côte d'Ivoire et au Mali¹⁴². Dans un autre registre, la Belgique a répondu à l'appel du Secrétaire général des Nations Unies en détachant un C-130 à la MONUC/MONUSCO entre 2009 et 2013 inclus.¹⁴³

En ce qui concerne la lutte contre la piraterie, de fin septembre 2012 à novembre 2012 la Belgique a contribué à la préparation d'une unité ougandaise à la gestion d'engins explosifs improvisés en vue de son déploiement en Somalie dans le cadre de l'AMISOM.¹⁴⁴

Enfin, comme mentionné précédemment, la Belgique a régulièrement contribué aux opérations militaires de l'Union européenne en Afrique avec le détachement de transport stratégique et tactique (opération Artémis en 2003), de frégates (EUNAVFOR Atalanta entre 2009 et 2014) et d'hélicoptères (EUTM Mali en 2013). Néanmoins, depuis 2016, les appuis opérationnels maritimes ont été en grande partie redirigés vers la Méditerranée avec des contributions aux opérations EUNAVFOR Med Sophia et EUNAVFOR Med Irini. Une priorité assumée par la note de politique générale de 2020 qui affirme que « les flux migratoires restent les principales sources d'instabilité et d'insécurité, en plus des trafics illégaux et du transport d'armes à l'appui des activités terroristes », recommandant ainsi, en plus d'une participation en personnel aux opérations Irini de l'UE et Sea Guardian de l'OTAN, une participation ad hoc aux opérations maritimes « en cas de présence ou de passage d'unités dans la zone ».¹⁴⁵

Relations bilatérales

La coopération militaire bilatérale entre la Belgique et ses anciennes colonies a été mise en place dès leur indépendance au début des années 1960. Elle a connu de nombreux soubresauts et transformations depuis lors, mais elle reste néanmoins un volet essentiel de la politique de défense belge vis-à-vis de l'Afrique centrale.

Après la décennie mouvementée 1990-2000, la présence militaire belge en Afrique centrale reprit vigueur sous l'impulsion du duo Michel-Flahaut. Ainsi, la Belgique multiplie la signature d'accords de coopération bilatérale avec les pays de la région, mais aussi au-delà : avec le Bénin en 1999, la RDC en 2003, le Rwanda et l'Afrique du Sud en 2004, le Niger et le Burundi en 2006, entre autres. Certains de ces partenariats ne donnèrent lieu à aucune activité, ou presque. D'autres, comme ce fut le cas pour la RDC en particulier, furent très actifs sur différents volets. Ainsi, en 2004, près de 300 militaires belges, dont 100 instructeurs, ont été envoyés au Congo dans le cadre de la formation de la première brigade intégrée congolaise pour des opérations de maintien de la paix à Kisangani. De même, entre 2005 et 2008, plus d'une centaine de militaires belges participaient à différentes formations, travaux d'infrastructure et appuis à l'état-major congolais, y compris dans l'est du pays avec la formation de la Brigade de réaction rapide.¹⁴⁶ En 2013, 130 militaires belges étaient encore déployés en RDC dans le cadre du PPM belgo-congolais, dont certains étaient affectés à Kindu et d'autres à l'état-major de la

<https://www.senate.be/www/?Mlval=/consulteren/publicatie2&BLOKNR=13&COLL=H&LEG=3&NR=91&SUF=&VOLGNR=&LANG=fr>

¹⁴² Site Internet de l'Ambassade de la République du Bénin auprès des pays du Benelux, « Coopération militaire bénino-belge », mise à jour en mars 2014. Consulté le 3 décembre 2020 au lien suivant : <http://www.ambassadebenin.be/cooperation/militaire/>

¹⁴³ SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Engagement belge de la Défense en 2013 », 7 décembre 2012. Consulté le 17 octobre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/engagement-belge-de-la-defense-en-2013>

¹⁴⁴ Sénat de Belgique, « Question écrite n°5-7777 », 16 janvier 2013. Consulté le 26 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.senate.be/www/?Mlval=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=5&NR=7777&LANG=fr>

¹⁴⁵ Note de politique générale Défense 2020, p. 17.

¹⁴⁶ Sénat de Belgique, « La situation au Congo » – débat, Annales n° 3-61, 3 juin 2004. Consulté le 7 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub&TID=50335481&LANG=fr>

Brigade.¹⁴⁷ Tandis que la période 2014-2018 devait se recentrer sur la consolidation des avancées réalisées dans le cadre du partenariat Belgique-RDC, la coopération fut d'abord affaiblie par le glissement du calendrier électoral dès 2015 avant d'être unilatéralement suspendue par le président Kabila en avril 2017, en réaction aux déclarations belges sur le report des élections présidentielles.¹⁴⁸

C'est en partie dans ce contexte que le dialogue bilatéral avec le Niger est réactivé à partir de 2014. Signé en 2005, ce partenariat était demeuré inactif depuis. Cependant, la détérioration des relations avec les partenaires traditionnels de la Belgique en Afrique centrale, d'une part, mais également l'expansion de l'instabilité et de la menace djihadiste à travers le Sahel et vers le golfe de Guinée, d'autre part, ont ouvert la porte à une collaboration belgo-nigérienne renforcée. Courant 2016, les deux pays se mettent d'accord sur une série d'initiatives concrètes en matière de formation des bataillons spéciaux d'intervention et d'exercices conjoints, entamés à partir de 2017.¹⁴⁹ Aujourd'hui, ce sont près de 100 militaires belges qui sont déployés en permanence au Niger dans le cadre de l'opération New Nero axée sur la consolidation des forces de sécurité nigériennes, de la formation à l'accompagnement opérationnel sur le terrain (objectif 2021-2023) dans le but de renforcer les capacités du Niger à combattre les groupes djihadistes actifs au Sahel.

La coopération bilatérale en matière de soutien logistique apporté aux troupes béninoises déployées dans les opérations onusiennes en RDC, Côte d'Ivoire et Mali a été présentée dans la section qui précède. En effet, signé en 1999, le partenariat avec le Bénin fut l'un des plus actifs, avant d'entrer dans une phase de ralentissement dans la période 2014-2018. Cependant, depuis 2018, ce partenariat a repris vigueur, en particulier dans le domaine de la formation. Par ailleurs, deux projets de sûreté maritime et fluviale¹⁵⁰, ayant pour objectif d'assurer un meilleur contrôle des frontières face à l'insécurité grandissante dans la zone sahélienne et à la montée en puissance de la piraterie dans le golfe de Guinée, sont en cours d'élaboration.¹⁵¹ Enfin, en étroite collaboration avec la France, l'armée belge a envoyé des instructeurs dans les Écoles nationales à vocation régionale (ENVR) de Mauritanie, du Burkina Faso, du Niger, du Mali, de Côte d'Ivoire et du Congo-Brazzaville.¹⁵²

Comparés aux contributions belges dans le cadre des opérations onusiennes et européennes en Afrique, les engagements bilatéraux, en particulier au Niger ou en RDC durant la période 2007-2013, sont considérables. Ceux-ci ont parfois représenté un engagement plus important que la somme des contributions annuelles belges aux opérations ONU et UE, personnels civil et militaire confondus. La Belgique conçoit ses partenariats militaires comme des outils permettant de promouvoir les « valeurs universellement reconnues et portées par la Belgique ou par les institutions internationales auxquelles elle appartient », d'assurer la « protection des intérêts nationaux ou internationaux », et de « valoriser les atouts de la Belgique en Afrique ».¹⁵³ Ils servent l'objectif général de promouvoir la paix en Afrique sur le principe de « l'Afrique aux Africains », mais sont également souvent présentés comme des instruments efficaces, modulables et adaptés au besoin des partenaires, autant d'éléments qui les démarquent de la rigidité et de la lourdeur administrative, entre autres, des initiatives multilatérales.

¹⁴⁷ Sénat de Belgique, « Question écrite n°5-9457 », 2 juillet 2013. Consulté le 10 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.senate.be/www/?Mlval=/Vragen/SVPrint&LEG=5&NR=9457&LANG=fr>

¹⁴⁸ Les PPM avec le Rwanda et le Burundi, signés respectivement en 2004 et 2006, ont également été suspendus : 1) dans le premier cas, depuis 2012, en raison de l'implication du Rwanda dans la déstabilisation de l'est du Congo via son soutien au M23 ; 2) dans le deuxième cas, en 2015, dans le contexte de la candidature de Pierre Nkurunziza à un 3^e mandat.

¹⁴⁹ Entretien avec le SLT Cornelis Mélissa, ACOS Strat, Relations bilatérales – pays du Sahel, Ministère de la Défense, Bruxelles, 8 février 2021.

¹⁵⁰ L'un en collaboration avec l'agence belge de développement Enabel, et l'autre initié par la Commission européenne.

¹⁵¹ « Bilan des activités bilatérales de la Défense 2019 », ACOS Strat, Ministère de la Défense, 3 janvier 2019.

¹⁵² Idem.

¹⁵³ Document interne. *Évaluation des Programmes de Partenariat Militaire (PPM)*, Ministère de la Défense, s.d.

Ainsi, si l'engagement de la Belgique dans les grandes opérations de maintien de la paix africaines fut dans l'ensemble très limité (MINURSO, MONUC/MONUSCO, ONUB, UNMIS), celui-ci fut complété par les actions entreprises par la Belgique de manière bilatérale, à travers ses partenariats militaires, mais aussi via le soutien logistique apporté à ses partenaires participant à des OMP.

En soutien aux opérations et initiatives de pays partenaires

*En appui à la France

L'avènement de la crise dans le Sahel et le déploiement de l'opération française Serval qui s'en suivit début 2013 ont marqué le début de l'engagement belge dans le Sahel, qui a gagné en taille et en importance au cours des dernières années. En effet, le conseil des ministres du 18 janvier a approuvé l'envoi d'un soutien logistique belge à l'opération française avec la participation dans un premier temps de deux avions de transport C-130 Hercules basés à Abidjan puis de deux hélicoptères médicalisés Agusta à Sevare. Cette mission a employé quelque 75 militaires belges,¹⁵⁴ la majorité se trouvant hors zones de combat jusque fin février 2013.

Ces efforts ont par la suite été redirigés vers EUTM Mali comme expliqué précédemment, où les Agusta ont poursuivi leur mission jusque fin juin 2013,¹⁵⁵ puis renforcés avec le déploiement de 70 à 90 militaires belges chargés d'assurer la protection du camp de formation de Koulikoro avec EUTM Mali de juillet 2013 mi-mai 2016.¹⁵⁶ L'activation de la clause de défense mutuelle¹⁵⁷ par le président français François Hollande à la suite des attentats terroristes du 13 novembre 2015 à Paris a, en partie, contribué au prolongement de la présence belge dans la région, en particulier en tant que force de protection de la mission EUTM Mali.¹⁵⁸ 2015 est également l'année où le Sahel fit son apparition explicite dans les zones prioritaires de la Défense belge¹⁵⁹. Par ailleurs, le début de la crise burundaise et les tensions avec la RDC amorcent, à cette période, le retrait graduel de la coopération bilatérale belge dans la région des Grands Lacs.

Ce nouvel élan pour le Sahel a été suivi d'un engagement de plus en plus soutenu de la part de la Défense belge dans la région, avec un renforcement des participations belges au sein des opérations onusiennes et européennes, notamment au travers des commandements concomitants de l'EUTM Mali, de la MINUSMA et d'EUTM RCA entre juillet 2016 et octobre 2018, ainsi que par la multiplication des canaux de participation.

En 2019, la Belgique a détaché du personnel militaire afin de soutenir le développement des capacités des pays du G5 Sahel au sein des Écoles nationales à vocation régionale dans le Sahel, en particulier au Bénin, au Niger, au Burkina Faso, en Mauritanie et au Mali. La Belgique a ainsi envoyé quelques formateurs sur des périodes allant de trois à sept semaines dans le courant des années 2018¹⁶⁰ et

¹⁵⁴ SPF Chancellerie du Premier Ministre, « La Défense soutient l'opération française "SERVAL" au Mali », 18 janvier 2013. Consulté le 18 septembre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/la-defense-soutient-loperation-francaise-serval-au-mali>

¹⁵⁵ SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Envoi d'un détachement hélicoptère pour l'évaluation médicale au Mali » (2013), *op. cit.*

¹⁵⁶ SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Prolongation de l'engagement opérationnel belge au Sahel en 2019 », 27 décembre 2018. Consulté le 18 septembre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/prolongation-de-la-participation-belge-la-mission-europeenne-dentrainement-des-forces-maliennes>.

¹⁵⁷ Voir article 42, paragraphe 7, du traité de Lisbonne. Voir : *Traité sur l'Union Européenne*, C326 (Bruxelles : 26 octobre 2012). Consulté le 12 septembre 2020 au lien suivant :

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF.

¹⁵⁸ Parlement européen, « The EU's mutual assistance clause – First ever activation of Article 42(7) TEU », novembre 2015, p. 6. Consulté le 27 septembre 2020 au lien suivant :

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572799/EPRS_BRI\(2015\)572799_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572799/EPRS_BRI(2015)572799_EN.pdf)

¹⁵⁹ *Note de politique générale 2015*, p. 7.

¹⁶⁰ Conseil des ministres, « Plan des opérations 2018 », *op. cit.*

2019¹⁶¹ en appui à ce système de centres de formation créé par la France. D'autre part, deux officiers belges participent actuellement à l'opération française de lutte contre le terrorisme (« Barkhane »), l'un au sein du 1^{er} Régiment Tirailleurs à Gao, et le second depuis la Côte d'Ivoire. Un éventuel engagement militaire dans l'opération Barkhane, ayant fait l'objet d'un vif débat parlementaire le 9 décembre 2020,¹⁶² ne semble plus être à l'ordre du jour. Enfin, début avril 2021, trois officiers de liaison belges ont rejoint la force européenne sous commandement français « Takuba », destinée à assister et accompagner les soldats maliens dans la lutte contre les groupes armés terroristes.¹⁶³

Enfin, la Belgique a également été aux côtés de la France en Centrafrique, en soutien à l'opération Sangaris, avec du transport aérien stratégique et tactique. En décembre 2013, un Airbus 330 a été mis à disposition pour des vols stratégiques, ainsi qu'un transport tactique via le déploiement d'un C-130 pendant deux mois à compter de janvier 2014. Cet engagement a nécessité la mobilisation de 35 militaires.

*En partenariat avec les États-Unis

Depuis 2013, la Belgique participe régulièrement au programme de coopération de sécurité maritime de l'Africa Partnership Station des États-Unis sur la côte atlantique et dans le golfe de Guinée.¹⁶⁴ En partenariat avec les pays de la région, ce programme vise à renforcer les capacités de sécurité maritime des pays de la région (Gabon, Congo, Togo, et autres) dans l'exécution des tâches de lutte contre la piraterie, trafic de stupéfiants, contrebande et pêche illégale. Une frégate belge a été en campagne dans la région chaque année depuis 2013 (à l'exception de 2017), et implique généralement la participation d'un équipage de 90 hommes.¹⁶⁵ Depuis 2015, la Belgique prend également part, chaque année, à l'exercice maritime Obangame Express, destiné à améliorer la coopération maritime régionale dans le golfe de Guinée. Enfin, la Belgique participe quasi annuellement à l'exercice anti-terroriste Flintlock organisé par l'AFRICOM en Mauritanie et au Sénégal, qui rassemble plusieurs pays européens et africains partenaires des États-Unis.

Conclusions partielles

L'engagement opérationnel de la Belgique en Afrique est donc multiple et complexe. Comme le démontre la présente étude, en réaction au traumatisme durable provoqué par l'épisode rwandais, la Belgique s'est progressivement construit un profil de « partenaire fiable », si régulièrement évoqué par les autorités politiques du pays. L'endossement du rôle de partenaire secondaire, officialisé pour la première fois avec le « Plan stratégique de transformation » du gouvernement Verhofstadt I (1999-2003), s'est traduit par un abandon des capacités au sol et, par ricochet, par une priorisation de l'action aérienne.¹⁶⁶ Bien que cette vision ne fût pas pensée pour l'action belge en Afrique, c'est elle qui sert de cadre aux différents appuis logistiques ponctuels fournis par la Belgique aux opérations

¹⁶¹ SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Prolongation de l'engagement opérationnel belge au Sahel en 2019 », *op. cit.*

¹⁶² Chambre des représentants de Belgique, « Plan d'opérations 2021 », *op. cit.*

¹⁶³ Belga, « Défense : la Belgique rejoint la force européenne " Takuba " au Sahel, avec trois officiers de liaison », 2 avril 2021. Consulté le 10 mai 2021 au lien suivant : https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_defense-la-belgique-rejoint-la-force-europeenne-takuba-au-sahel-avec-trois-officiers-de-liaison?id=10733611

¹⁶⁴ SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Participation du navire GODETIA à la campagne Maritime Capacity Building 2014 », 14 février 2014. Consulté le 7 septembre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/participation-du-navire-godetia-la-campagne-maritime-capacity-building-2014>

¹⁶⁵ Courtial Marie-Madeleine, « Le Godetia de retour dans le golfe de Guinée pour soutenir la lutte contre la piraterie », À l'Avant-Garde, 5 février 2018. Consulté le 18 octobre 2020 au lien suivant : <https://defencebelgium.com/2018/02/05/le-godetia-de-retour-dans-le-golfe-de-guinee-pour-soutenir-la-lutte-contre-la-piraterie/>

¹⁶⁶ Struys Wally, Henrotin Joseph et Dumoulin André, *Le remplacement des F-16 belges : une analyse exploratoire*, Réseau multidisciplinaire d'études stratégiques (Bruxelles : 15 août 2015), p. 12. Consulté le 10 mai 2021 au lien suivant : <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/186066/1/Remplacement%20des%20F-16%20belges%2016%20aout%202015.pdf>

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

multilatérales et européennes en Afrique dans les années 2000. Comme nous l'avons vu, la composante aérienne s'est trouvée au cœur de l'engagement belge en soutien à EUFOR Artémis, à EUFOR RDC et à la MONUC/MONUSCO, entre autres. Cette approche est complétée par des relations bilatérales en matière de défense qui, selon les périodes, ont été plus ou moins approfondies, d'abord en Afrique centrale, puis plus récemment dans et autour du Sahel. Inscrite dans une logique considérant que la responsabilité première en matière de sécurité revient aux Africains eux-mêmes, l'action bilatérale belge se concentre sur la formation à différents niveaux. Loin d'être une spécificité belge, cette approche reflète une tendance générale qui se dégage depuis un certain nombre d'années, tant au sein de l'Union européenne, qui multiplie les missions de type « EUTM » (pour *European Training Mission*), que chez les pays partenaires (notamment la France, avec son système d'Écoles nationales à vocation régionale). Bien que la phase sahélienne ait donné lieu à une nouvelle période d'engagement de troupes belges dans des opérations de combat en Afrique, les réticences demeurent, comme l'a récemment rappelé le vif débat parlementaire tenu le 9 décembre 2020 sur la participation de la Belgique à l'opération française Barkhane.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Chambre des représentants de Belgique, « Plan d'opérations 2021 », *op. cit.*

Conclusions

Il apparaît avec évidence que les engagements en Afrique ne représentent qu'une petite proportion de l'ensemble des engagements militaires de la Belgique à travers le monde ces dernières années. Début 2021, sur plus de 1200 militaires belges en opération : i) près de 650 participaient à des opérations nationales (*Vigilant Guardian* et *Spring Guardian*) ou européennes (mer du Nord et mer Baltique) ; ii) près de 350 militaires se trouvaient en Afghanistan (*Resolute Support*), en Jordanie (*Desert Falcon*) ou à bord de la frégate Léopold 1^{er} à destination du golfe Persique ; iii) et 200 hommes environ (seulement) étaient engagés sur le sol africain (principalement au Sahel), missions multilatérales et partenariats bilatéraux confondus.¹⁶⁸ À cela s'ajoute que la contribution belge aux opérations multilatérales de maintien de la paix en Afrique (MINUSMA, EUTM Mali et autres) au cours de la même période ne représente qu'environ la moitié de l'ensemble des effectifs déployés sur le sol africain. Malgré les fluctuations analysées dans la présente étude, les chiffres de 2009 sont similaires ; cette année-là, l'engagement belge en Afrique ne représentait qu'un effort de 175 militaires, contre 485 en Afghanistan, 200 dans les Balkans et 335 au Liban.¹⁶⁹

Néanmoins, la faiblesse des contributions belges aux opérations multilatérales en Afrique n'est aucunement synonyme de réticence à déployer des troupes sur des zones de conflit. Cependant, elle suggère que: i) la Belgique ne s'engage sur le sol africain via le canal multilatéral onusien que de façon marginale depuis 1994, et peu via le canal européen, contrairement au canal bilatéral, qui semble davantage utilisé ; ii) l'Afrique n'a pas été le terrain opérationnel prioritaire pour la Défense belge ces dernières années ; iii) l'intérêt belge pour l'Afrique centrale s'est clairement affaibli au profit d'un intérêt accru pour le Sahel. Si le revers rwandais est fréquemment évoqué pour justifier les réticences belges à engager ses forces armées dans des pays avec lesquels la Belgique a entretenu des rapports coloniaux, les militaires belges n'ont pas tardé à retourner en RDC, au Rwanda et au Burundi au niveau bilatéral puis européen dès le début des années 2000. Néanmoins, ces engagements se sont limités, dans un premier temps, à des rôles de liaison, de formation ou de soutien. D'autre part, la contribution belge aux opérations de maintien de la paix de l'ONU sur le sol africain, dans des pays n'ayant pas eu de rapports coloniaux avec la Belgique, a été quasi inexistante jusqu'au moment de l'engagement de la Belgique au Sahel. Or bon nombre d'opérations ont été mises sur pied dans les années 2000 en Côte d'Ivoire, au Liberia, au Darfour, au Soudan du Sud ou au Sahara occidental. Les occasions n'ont donc pas manqué.

Si ce désengagement multilatéral de la Belgique reflète une dynamique générale de désertion des opérations onusiennes de la part des États occidentaux, les pays sud-asiatiques (Pakistan, Inde, Bangladesh) et africains (Éthiopie, Rwanda, Nigeria) étant devenus les principaux contributeurs de troupes, les contributions belges sont encore en-deçà des efforts de pays de taille et population similaires (Portugal, Suède, Grèce). La contribution aux opérations européennes en Afrique, bien que limitée, est toutefois un peu plus importante, ne serait-ce qu'en proportion des effectifs totaux des opérations et en proportion de l'ensemble des déploiements belges.

¹⁶⁸ Sudinfo avec Belga, « Plus de 1.200 militaires en opération, en plus des 200 luttant contre le coronavirus », Sudinfo, 18 février 2021. Consulté le 23 février 2021 au lien suivant :

<https://www.sudinfo.be/id365117/article/2021-02-18/plus-de-1200-militaires-belges-actuellement-en-operation-en-plus-des-200-luttant>

¹⁶⁹ SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Engagements opérationnels de la Défense en 2009 », 28 novembre 2008. Consulté le 5 septembre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/engagements-operationnels-de-la-defense-en-2009>

Il convient également de rappeler que le budget de la défense a globalement décliné depuis le début des années 1980,¹⁷⁰ de sorte que la manne financière disponible pour les opérations s'en est trouvée considérablement réduite. La règle de répartition du budget selon la clé 50 % pour le personnel, 25 % pour le fonctionnement et 25 % pour l'investissement avait évolué vers 76 % pour les coûts de personnel, 17 % pour les coûts de fonctionnement, et 7 % pour les investissements en 2017¹⁷¹, avec pour conséquence une nécessité de faire des choix plus stricts dans l'utilisation de l'instrument militaire. Ainsi, la Belgique a dû retirer ses avions de chasse de la coalition contre l'État islamique en 2015 et n'a pas pu participer à l'opération EUFOR RCA en 2014-2015.¹⁷² La Belgique se classe en effet parmi les trois plus mauvais élèves de l'OTAN (après le Luxembourg et l'Islande), et se situe à la cinquième place parmi les États membres de l'Union européenne dont les dépenses en matière de défense sont les plus faibles (après l'Autriche, l'Irlande, le Luxembourg et Malte).¹⁷³

Régulièrement présentée comme le terrain d'expertise par excellence de la Défense belge, l'Afrique n'a en réalité pas figuré parmi les priorités opérationnelles et stratégiques belges au cours des 20 dernières années. Son engagement multilatéral y a été marginal et discontinu, et ce sont finalement ses relations bilatérales avec des pays comme la RDC (jusqu'à la crise de 2017) et le Bénin qui s'inscrivent dans la durée et semblent les plus abouties.

Comme le notait Xavier Zeebroek en 2009, la Belgique « a su garder une expertise et une influence » sur les questions liées à l'Afrique centrale, malgré sa faiblesse économique ou géostratégique dans la région, et ce au travers de trois canaux principaux : la coopération au développement, un activisme diplomatique fort tant sur le terrain qu'au sein des grandes instances internationales, mais aussi en tant que « médiateur désintéressé ». ¹⁷⁴ Cependant, la volonté belge de « jouer un rôle moteur dans des dossiers où notre expertise est généralement reconnue, comme en Afrique », ¹⁷⁵ comme le déclarait Karel De Gucht devant le Sénat de Belgique le 14 décembre 2006, semble s'être affaiblie ces dernières années. Effectivement, une telle volonté ne s'exprimait pas de manière aussi explicite dans le cadre de la campagne pour le siège non permanent de 2019-2020. Parmi les quelque centaines d'interventions belges au Conseil de sécurité et communiqués de presse, seuls deux portent sur la RDC, trois sur le Mali, et 26 sur la Syrie.¹⁷⁶ Si la question des enfants dans les conflits armés, priorité de la délégation belge pour 2019-2020, aurait pu être abordée dans une perspective africaine, voire congolaise, ce sont plutôt la Syrie et la Birmanie qui furent au cœur des discussions du groupe de travail.¹⁷⁷ L'activisme diplomatique dont la Belgique a fait preuve par le passé et jusqu'à la fin des

¹⁷⁰ Struys Wally, « Le budget de la Défense, loyale rustine des finances publiques ! », *Revue militaire belge*, n°18, décembre 2019, pp. 135-147, p. 136. Consulté le 24 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.defence-institute.be/wp-content/uploads/2020/04/rmb-18.pdf>

¹⁷¹ Clevers Antoine, « La Défense pourrait perdre un quart de ses forces combattantes », *La Libre*, 15 février 2017. Consulté le 24 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.lalibre.be/belgique/la-defense-pourrait-perdre-un-quart-de-ses-forces-combattantes-58a359c0cd702bc319303b9b>

¹⁷² Haesebrouck Tim, *op. cit.*, p. 12.

¹⁷³ *Idem.*, p. 7.

¹⁷⁴ Zeebroek Xavier, « Le paradoxe de l'expertise belge sur le Congo », *Note d'Analyse du GRIP*, 29 septembre 2009, p. 7. Consulté le 12 décembre 2020 au lien suivant :

https://archive.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-09-29_FR_X-ZEEBROEK.pdf

¹⁷⁵ De Gucht Karel, Audition de M. De Gucht dans le cadre de la Proposition de résolution relative à la présence de la Belgique au Conseil de sécurité des Nations Unies en tant que membre non permanent, du 1^{er} janvier 2007 et [sic] 31 décembre 2008, Document parlementaire n°3-1969/3, 14 décembre 2006. Consulté le 28 août 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=3&NR=1969&VOLGNR=3&LANG=fr>

¹⁷⁶ Voir la liste des déclarations belges sur la page de la représentation permanente de la Belgique auprès des Nations Unies : <https://newyorkun.diplomatie.belgium.be/belgian-statements>.

¹⁷⁷ Van Vlierberge Karen, Discours au Conseil de sécurité sur la thématique des enfants dans les conflits armés, New York, 2 août 2019. Consulté le 18 septembre 2020 au lien suivant : https://newyorkun.diplomatie.belgium.be/sites/default/files/content/pdf/caac_eng.pdf.

années 2000 en faveur de la RDC – et de l’Afrique centrale de manière plus générale – ne semble plus être actuellement à l’ordre du jour. Néanmoins, la nouvelle reconfiguration politique en RDC et au Burundi pourrait ouvrir la porte à un nouveau rapprochement entre la Belgique et les pays de la région.

Malgré tout, la nouvelle note de politique générale du 4 novembre 2020¹⁷⁸ resserre le théâtre d’opérations dans le cadre duquel la Défense belge sera amenée à participer à une intervention contre l’« anneau d’instabilité autour de l’Europe » : en Méditerranée, au Sahel, en Afrique de l’Ouest et, enfin, au Moyen-Orient. Aucune mention de l’Afrique centrale ni du continent africain dans son ensemble n’est faite. Au Sahel et en Afrique de l’Ouest, seules régions qui figurent explicitement dans ce document, la Belgique projette de renforcer sa participation à la mission européenne EUTM Mali et de réorienter sa contribution à la MINUSMA.¹⁷⁹ Par ailleurs, la possibilité d’envoyer un sous-groupe tactique d’armes combinées (CTASG) fort de 250 militaires au sein de l’opération française Barkhane à partir d’octobre 2021 y est évoquée.¹⁸⁰ Néanmoins, cette perspective ne fait pas l’unanimité au sein de la coalition Vivaldi et de la classe politique belge.¹⁸¹ Ce point, qui n’avait été ni approuvé ni budgétisé au moment de la rédaction de la note de politique générale,¹⁸² semble être tombé à l’eau, du moins à court terme. Enfin, il est intéressant de noter que les zones d’intérêt géopolitique apparaissent comme secondaires face à la priorité accordée aux menaces hybrides et numériques qui figurent au premier plan de la note.

Depuis plusieurs années, le multilatéralisme et les institutions onusiennes se retrouvent de plus en plus fréquemment sous le feu de critiques de tous bords. Manque de représentativité des institutions internationales, volonté de rétablissement de la souveraineté et fierté nationales, les discours nationalistes sont les plus virulents à cet égard et contribuent à précipiter le déclin du multilatéralisme. Comme le rappelait le Secrétaire général des Nations Unies, Antonio Guterres, à l’ouverture du sommet virtuel célébrant les 75 ans de l’organisation, « face à trop de défis multilatéraux et (à) un déficit de solutions multilatérales [...] nous devons travailler ensemble pour améliorer la gouvernance mondiale ».¹⁸³ La stratégie globale de l’Union européenne de 2016 avertissait déjà des risques potentiels liés à la résistance au changement des institutions internationales. Elle consacrait un paragraphe entier à la nécessité de réformer les Nations Unies, notamment son Conseil de sécurité,¹⁸⁴ lequel se trouve régulièrement bloqué face aux vétos de la Chine et de la Russie concernant l’Afghanistan, la Syrie et le Yémen.

Dans un tel contexte de repositionnement stratégique belge depuis l’Afrique centrale vers le Sahel, mais aussi de concentration des efforts opérationnels vers des menaces plus « directes » (Europe et Moyen-Orient) et de remise en cause générale du multilatéralisme, l’instrument bilatéral et le soutien aux initiatives de partenaires européens (en particulier la France) se sont progressivement imposés comme des instruments plus flexibles, plus efficaces et davantage adaptés aux besoins des partenaires africains, au détriment du multilatéralisme.

¹⁷⁸ *Note de politique générale Défense 2020*, p. 17.

¹⁷⁹ *Idem*.

¹⁸⁰ *Idem*.

¹⁸¹ Gros-Verheyde Nicolas, « Aller dans Barkhane : un guêpier ! avertissent des députés belges de plusieurs partis », Bruxelles 2, 15 décembre 2020. Consulté le 18 novembre 2020 au lien suivant :

<https://www.bruxelles2.eu/2020/12/aller-dans-barkhane-un-guepier-avertissent-des-deputes-de-plusieurs-tendances/>.

¹⁸² *Idem*.

¹⁸³ Guterres Antonio, Discours du Secrétaire général des Nations Unies Antonio Guterres à l’occasion du 75^e anniversaire de l’organisation, New York, 22 septembre 2020. Consulté le 28 septembre 2020 au lien suivant : https://www.youtube.com/watch?v=pKdwg9j0P_o.

¹⁸⁴ Conseil de l’Union européenne, Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l’Union européenne, 10715/16, Bruxelles, 28 juin 2016, p. 34. Consulté le 23 septembre 2020 au lien suivant : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/fr/pdf>

Recommandations

- ✓ Continuer de promouvoir les valeurs multilatérales et contribuer au renforcement des différentes institutions multilatérales actives dans le domaine de la paix et la sécurité internationales ;
- ✓ Veiller à ce que la paix et la stabilité en Afrique centrale demeurent à l'agenda de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations Unies, ainsi que de l'Union européenne ;
- ✓ Contribuer aux débats dans le cadre de l'Action pour le maintien de la paix, initiée par le Secrétaire général des Nations Unies afin de renforcer les opérations de maintien de la paix de l'ONU et les rendre plus ciblées, fortes et sûres ;
- ✓ Formuler une critique constructive des opérations de maintien de la paix dans le cadre de cette initiative, en particulier sur les problématiques liées à l'efficacité des OMP, aux mandats des OMP menées dans des environnements sécuritaires complexes et à la sécurité même de ces opérations ;
- ✓ Réévaluer sa contribution réelle aux opérations multilatérales, tant des Nations Unies que de l'Union européenne;
- ✓ Joindre l'acte à la parole dans la promotion du multilatéralisme et s'engager de manière plus continue et décisive dans certaines opérations multilatérales, conformément aux priorités politiques;
- ✓ Redéfinir les instruments privilégiés de son action sur le continent africain (participation aux OMP, participation aux missions et opérations européennes, partenariats bilatéraux, exercices conjoints, formation, etc.) afin d'assurer leur coordination et leur complémentarité ;
- ✓ Promouvoir la cohérence et la complémentarité entre les opérations de la PSDC et celles des Nations Unies ;
- ✓ Pleinement assumer ses nouvelles priorités stratégiques en Afrique afin de renforcer son expertise et l'efficacité de son action ;
- ✓ Soutenir la recherche scientifique et le développement d'une expertise concernant la région du Sahel tant au sein du SPF Affaires étrangères que du ministère de la Défense ;
- ✓ Renforcer les synergies interdépartementales et la cohérence entre ses différents instruments, à savoir sa politique étrangère, sa politique de coopération au développement et sa politique de défense.

Liste des abréviations

APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CECA	Communauté économique du charbon et de l'acier
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEPAG	Commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre
DDR	Démobilisation, Désarmement, Réintégration
EUTM Mali	Mission de formation de l'UE au Mali
EUTM RCA	Mission de formation de l'UE en RCA
EUFOR Tchad/RCA	Force européenne pour le Tchad/RCA
EUFOR RD Congo	Force européenne en République démocratique du Congo
EULEX Kosovo	Mission « État de droit » au Kosovo
ENVR	Écoles nationales à vocation régionale
FED	Fonds européen de développement
FINUL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies
FPR	Front patriotique rwandais
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
MINUAR	Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIF	Organisation internationale de la francophonie
OMP	Opérations de maintien de la paix
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUB	Opération des Nations Unies au Burundi
ONUSOM	Opération des Nations Unies en Somalie
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

RDC	République démocratique du Congo
RCA	République centrafricaine
RNB	Revenu national brut
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
UE	Union européenne
UNCRO	Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance en Croatie
UNMIS	Mission des Nations Unies au Soudan
UNTAES	Administration transitoire des Nations unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental

Bibliographie

1. Monographies

Ani Ndubuisi Christian, « Three Schools of Thought on “African Solutions to African Problems” », *Journal of Black Studies*, 50 (2) December 2018, pp. 135-155.

Arnould Valerie et Vlassenroot Koen, *EU Policies in the Democratic Republic of Congo: Try and Fail?*, Security in Transition, February 2016, London. Consulté le 15 septembre 2020 au lien suivant : <https://biblio.ugent.be/publication/7155430/file/7155436>

Bruxelles 2, « Opération Benga en République démocratique du Congo », s.d. Consulté le 10 mai 2021 au lien suivant : <https://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2016/11/operbengaeufordrcongo-retex@cdef07.pdf>

de Bellefroid Diane, « Commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre (CEPAG). 1941-1944 », dans Conway Martin & Gotovitch Jose, *Europe in Exile. European Exile Communities in Britain. 1940-1945*, New-York/Oxford, 2001, p. 130. Cité dans Delcorps Vincent, « The Belgian Ministry of Foreign affairs and the challenge of Multilateralism (1944-60) », *Journal of Belgian History XLIV*, 2014, 4, pp. 8-35. Consulté le 21 septembre 2020 au lien suivant : https://www.journalbelgianhistory.be/en/system/files/article_pdf/004_Delcorps_Vincent_2014_4.pdf

De Wilde d'Estmael Tanguy, « La politique étrangère de la Belgique : fondements et évolutions », *Outre-Terre*, 2014/3 N°40, pp. 277-293. Consulté le 22 août 2020 au lien suivant : <https://www.cairn.info/revue-outre-terre-2014-3-page-277.htm>

Develtere Patrick et Michel Aristide, *Chronique d'un demi-siècle de Coopération Belge au Développement*, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Bruxelles, s.d. [2010].

Coolsaet Rik, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015* (Antwerpen: Van Halewyck), p. 529, dans Haesebrouck Tim, « Belgium: The Reliable Free Rider », *International Politics*, 2020, pp. 1-17. Consulté le 22 septembre 2020 au lien suivant : https://www.researchgate.net/publication/339034901_Belgium_the_reliable_free_rider

Ambassadeur Frankinet Bénédicte, « La candidature de la Belgique à un siège non permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies », *Revue militaire belge*, juin 2017/N° 14, pp. 73-77.

Kelly Catherine, « Belgian Intervention Policy in the DRC: Causes and Consequences of the Reorientation, 1999-2006 », *Les Cahiers du RMES*, vol.4/n°2, 2007-2008.

Keohane Robert O., « Multilateralism: an agenda for research », *International Journal*, XLV autumn 1990, pp. 731-764.

Liégeois Michel, « La Belgique et l'organisation des Nations Unies », *L'Esprit du temps*, 2014/3 N° 40, pp. 294-307.

Marangoni, Anne-Claire, « Le financement des opérations militaires de l'UE : des choix nationaux pour une politique européenne de sécurité et de défense ? », *EU Diplomacy Papers*, Collège d'Europe. Consulté le 27 octobre 2020 au lien suivant : <http://aei.pitt.edu/9601/>

Museur Michaël, *Changement de stratégie belge en Afrique ?*, Prestation d'approfondissement en sécurité et défense (Bruxelles, Collège de Défense, 28 avril 2017).

Novosseloff Alexandra, « L'essor du multilatéralisme : principes, institutions et actions communes », *AFRI*, 2002/Vol. III, pp. 303-312.

Ruggie John Gerard, « Multilateralism: the Anatomy of an Institution », *International Organization*, summer 1992/Vol. 46 N° 3, pp. 561-598.

Scott James, « Multilateralism », *Britannica Encyclopedia* (édition en ligne), octobre 2015. Consulté le 22 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.britannica.com/topic/multilateralism#ref1231416>

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

Struys Wally, Henrotin Joseph et Dumoulin André, *Le remplacement des F-16 belges : une analyse exploratoire*, Réseau multidisciplinaire d'études stratégiques (Bruxelles : 15 août 2015), p. 12. Consulté le 10 mai 2021 au lien suivant :

<https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/186066/1/Remplacement%20des%20F-16%20belges%2016%20aout%202015.pdf>

Struys Wally, « Le budget de la Défense, loyale rustine des finances publiques ! », *Revue militaire belge*, N° 18, décembre 2019, pp. 135-147. Consulté le 24 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.defence-institute.be/wp-content/uploads/2020/04/rmb-18.pdf>

Van Reybrouck David, *Congo: une histoire* (France : Actes Sud, 2012).

Wilén Nina, *Tintin is no longer in the Congo: A transformative analysis of Belgian Defence policies in Central Africa* (Brussels: Royal Military Academy, 2013).

Zebroek Xavier, « Le paradoxe de l'expertise belge sur le Congo », *Note d'analyse du GRIP*, 29 septembre 2009. Consulté le 12 décembre 2020 au lien suivant :

https://archive.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-09-29_FR_X-ZEEBROEK.pdf

2. Documents officiels

Nations Unies

Assemblée générale des Nations Unies, « International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade », résolution 2626, l'A/RES/2626(XXV) (24 octobre 1970). Consulté le 27 septembre 2020 au lien suivant : [https://undocs.org/en/A/RES/2626\(XXV\)](https://undocs.org/en/A/RES/2626(XXV))

Charte des Nations Unies (San Francisco : 26 juin 1945). Consultée le 8 août 2020 au lien suivant : <https://www.un.org/fr/sections/un-charter/preamble/index.html>

Conseil de sécurité des Nations Unies, « Lettre du Secrétaire général au Président du Conseil de sécurité », S/24868 (30 novembre 1992), consulté le 8 octobre 2020 au lien suivant :

<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SOMALIA%20S24868.pdf>

Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 794*, S/RES/794 (3 décembre 1992). Consulté le 8 octobre 2020 au lien suivant :

<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Chap%20VII%20SRES%20794.pdf>

Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 872*, S/RES/872 (5 octobre 1993). Consulté le 10 mai 2021 au lien suivant : [https://undocs.org/fr/S/RES/872\(1993\)](https://undocs.org/fr/S/RES/872(1993))

Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 1279*, S/RES/1279 (30 novembre 1999). Consulté le 10 septembre 2020 au lien suivant : [https://undocs.org/S/RES/1279\(1999\)](https://undocs.org/S/RES/1279(1999))

Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 885*, S/RES/885 (16 novembre 1993), consulté le 8 octobre 2020 au lien suivant : <http://unscr.com/files/1993/00885.pdf>

Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 1484*, S/RES/1484 (30 mai 2003). Consulté le 26 octobre 2020 au lien suivant : [https://undocs.org/S/RES/1484\(2003\)](https://undocs.org/S/RES/1484(2003))

Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 1671*, S/RES/1671 (25 avril 2006). Consulté le 17 octobre 2020 au lien suivant : [https://undocs.org/fr/S/RES/1671\(2006\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1671(2006))

Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 1778*, S/RES/1778 (25 septembre 2007). Consulté le 17 octobre 2020 au lien suivant : [https://undocs.org/fr/S/RES/1778\(2007\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1778(2007))

Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 1843*, S/RES/1843 (20 novembre 2008). Consulté le 10 octobre 2020 au lien suivant : <https://monuc.unmissions.org/sites/default/files/n0861143.pdf>

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

Conseil de sécurité des Nations Unies, *résolution 1856*, S/RES/1856 (22 décembre 2008). Consulté le 10 octobre 2020 au lien suivant : [https://undocs.org/fr/S/RES/1856\(2008\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1856(2008))

Assemblée générale des Nations Unies, *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique – Rapport du Secrétaire général des Nations Unies*, A/52/871 – S/1998/318 (New York: Assemblée générale, 52^e session, 13 avril 1998).

Belgique

Accord de Gouvernement, 1^{er} décembre 2011. Consulté le 27 novembre 2020 au lien suivant:

https://www.lachambre.be/kvvcv/pdf_sections/searchlist/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf

Chambre des représentants de Belgique, *Déclaration gouvernementale*, doc 52 0020/002 (Bruxelles : 20 mars 2008). Consulté le 18 novembre 2020 au lien suivant :

<https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/52/0020/52K0020002.pdf>

Chambre des représentants de Belgique, *Note de politique générale Affaires étrangères et du secrétaire d'État aux Affaires étrangères*, doc 52 0995/026 (2007/2008) (Bruxelles : 28 avril 2008). Consulté le 18 novembre 2020 au lien suivant : <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/52/0995/52K0995026.pdf>

Chambre des représentants de Belgique, *Note de politique générale des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Affaires européennes – Partie politique européenne et étrangère*, doc 53 1964/010 (2011/2012) (Bruxelles : 21 décembre 2011). Consulté le 18 novembre 2020 au lien suivant :

<https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/1964/53K1964010.pdf>

Chambre des représentants, *Note de politique générale Défense*, doc 54 0588/022 (2014/2015) (Bruxelles : 27 novembre 2014). Consulté le 14 novembre 2020 au lien suivant :

<http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/0588/54K0588022.pdf>

Chambre des représentants de Belgique, *Note de politique générale Défense, Victimes de Guerre et Fonction publique*, Doc 54 1428/013 (Bruxelles : 9 novembre 2015). Consulté le 18 octobre 2020 au lien suivant : https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/downloads/Algemene%20Beleidsnota%20Defensie,%20Oorlogs%20achtoffers,%20Ambtenarenzaken_20151109.pdf

Chambre des représentants de Belgique, *Note de politique générale Défense et Victimes de Guerre*, doc 55 1580/015 (2020/2021) (Bruxelles : 4 novembre 2020). Consulté le 26 novembre 2020 au lien suivant : <https://defencebelgium.com/wp-content/uploads/2020/11/Note-politique-generale-2021.pdf>

Chambre des représentants de Belgique, *Note de politique générale Affaires étrangères, Affaires européennes et Commerce extérieur*, doc 55 1580/020 (2020/2021) (Bruxelles : 6 novembre 2020). Consulté le 18 novembre 2020 au lien suivant : <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/55/1580/55K1580020.pdf>

Chambre des représentants de Belgique, « Plan d'Opérations 2021 », Audition du 9 décembre 2020, Rapport fait au nom de la commission de la Défense nationale par M^{me} Annick Ponthier et M. Kris Verduyck, 22 décembre 2020. Consulté le 13 janvier 2021 au lien suivant :

<https://www.lachambre.be/flwb/pdf/55/1706/55K1706001.pdf>

Flahaut André, *Le plan stratégique pour la modernisation de l'Armée belge 2000-2015. Des propositions concrètes pour entrer dans le XXI^e siècle*, Ministère de la Défense, Bruxelles, 12 mai 2000, 103 pages.

La vision stratégique pour la Défense (Bruxelles : 29 juin 2016). Consulté le 14 novembre 2020 au lien suivant : https://www.cdsc-ocasc-website.be/wp-content/uploads/2020/organisation/vision_strategique-defense.pdf

Sénat de Belgique, Proposition visant à instituer une commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda (déposée par M. Swaelen), 23 avril 1997. Consulté le 15 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=16778332>

Sénat de Belgique, *Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda*, Rapport fait par MM. Mahoux et Verhofstadt, 6 décembre 1997. Consulté le 26 octobre 2020 au lien suivant : https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPubDoc&TID=16778570&LANG=fr#1-611/7_87

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

Sénat et Chambre des représentants de Belgique, *Note de politique générale du Gouvernement sur la participation belge aux opérations de maintien de la paix*, 1-859/1 (Sénat) – 1394/1 – 97/98 (Chambre), 28 janvier 1998. Consulté le 15 septembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=1&NR=859&VOLGNR=1&LANG=fr>

Sénat de Belgique, « Demande d'explications de M^{me} Anne-Marie Lizin au vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères sur " le plan de paix pour le Sahara occidental et la tenue du référendum d'autodétermination sous l'égide de l'ONU " », Annales n° 2-31, 2 mars 2000. Consulté le 10 septembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub&TID=33607281&LANG=fr>

Sénat de Belgique, « Demande d'explications de M. Georges Dallemagne au vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères sur " les combats à Kisangani " (n°2-167) », 21 juin 2000. Consulté le 3 décembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub&TID=33608417&LANG=fr>

Sénat et Chambre des représentants de Belgique, « La présidence belge du Conseil de l'Union européenne (1^{er} juillet – 31 décembre 2001) », 8 mars 2001, n°2-673/1. Consulté le 23 août 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub&TID=33610903&LANG=fr>

Sénat de Belgique, « Les relations de la Belgique avec l'Afrique centrale : le Rwanda », Rapport, Document parlementaire n°3-255/1, 18 mai 2004. Consulté le 27 novembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub&TID=50335610&LANG=fr>

Sénat de Belgique, « La situation au Congo » – débat, Annales n° 3-61, 3 juin 2004. Consulté le 7 septembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub&TID=50335481&LANG=fr>

Sénat de Belgique, « Les relations de la Belgique avec l'Afrique centrale » (discussions), Annales n°3-65, 23 juin 2004. Consulté le 26 novembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub&TID=50335741&LANG=fr>

Sénat de Belgique, « Question orale de M^{me} Isabelle Durant au ministre de la Défense sur " le partenariat militaire avec la RDC " », 23 décembre 2004, consulté le 15 septembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?MIval=/consulteren/publicatie2&BLOKNR=13&COLL=H&LEG=3&NR=91&SUF=&VOLGNR=&LANG=fr>

Sénat de Belgique, « Question orale de M^{me} Isabelle Durant au ministre de la Défense sur le " partenariat militaire avec la RDC " (n°3-519) », Annales n°3-91, 23 décembre 2004. Consulté le 12 octobre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?MIval=/consulteren/publicatie2&BLOKNR=13&COLL=H&LEG=3&NR=91&SUF=&VOLGNR=&LANG=fr>

Sénat de Belgique, « Question orale de M. Jurgen Ceder au premier ministre sur " la possibilité d'envoyer des troupes dans l'est du Congo " », Annales n°4-50, 27 novembre 2008. Consulté le 3 décembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub&TID=67112396&LANG=fr>

Sénat de Belgique, « Questions orales relatives à la situation en RDC », Annales n° 4-51, 4 décembre 2008. Consulté le 12 octobre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub&TID=67112534&LANG=fr>

Sénat de Belgique, « La politique en matière de défense », Rapport fait par MM. Destexhe et Mahoux et M^{me} Schelfhout, Document parlementaire n°4-1215/1, 10 mars 2009. Consulté le 26 novembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub&TID=67114251&LANG=fr>

Sénat de Belgique, Question orale de M^{me} Els Schelfhout au vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et au ministre de la Coopération au développement sur « la guerre sale dans l'Est du Congo et le manque d'attention et de dynamisme de la communauté internationale (n° 4-876) », Annales n°4-86, 16 juillet 2009. Consulté le 27 novembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub&TID=67114647&LANG=fr>

Sénat de Belgique, « Question écrite n°5-1145 », 1^{er} février 2011. Consulté le 21 septembre 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?MIval=/Vragen/SVPrint&LEG=5&NR=1145&LANG=fr>

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

Sénat de Belgique, « Question écrite n°5-5816 », 5 mars 2012. Consulté le 12 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.senate.be/www/?MIval=/Vragen/SVPrint&LEG=5&NR=5816&LANG=fr>

Sénat de Belgique, « Question écrite n°5-7777 », 16 janvier 2013. Consulté le 26 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.senate.be/www/?MIval=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=5&NR=7777&LANG=fr>

Sénat de Belgique, « Question écrite n°5-9457 », 2 juillet 2013. Consulté le 10 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.senate.be/www/?MIval=/Vragen/SVPrint&LEG=5&NR=9457&LANG=fr>

SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Opération EUFOR », 10 octobre 2008. Consulté le 14 septembre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/operation-eufor>

SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Engagements opérationnels de la Défense en 2009 », 28 novembre 2008. Consulté le 5 septembre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/engagements-operationnels-de-la-defense-en-2009>

SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Engagement belge de la Défense en 2013 », 7 décembre 2012. Consulté le 17 octobre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/engagement-belge-de-la-defense-en-2013>

SPF Chancellerie du Premier Ministre, « La Défense soutient l'opération française "SERVAL" au Mali », 18 janvier 2013. Consulté le 18 septembre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/la-defense-soutient-loperation-francaise-serval-au-mali>

SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Envoi d'un détachement hélicoptère pour l'évacuation médicale au Mali », 22 mars 2013. Consulté le 12 octobre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/envoi-dun-detachement-helicoptere-pour-levacuation-medicale-au-mali>

SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Participation de la Défense au 2^e mandat de la mission d'entraînement de l'Union européenne au Mali », 20 mars 2014. Consulté le 12 octobre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/participation-de-la-defense-au-2e-mandat-de-la-mission-dentrainement-de-lunion-europeenne-au-mali>

SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Participation du navire GODETIA à la campagne Maritime Capacity Building 2014 », 14 février 2014. Consulté le 7 septembre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/participation-du-navire-godetia-la-campagne-maritime-capacity-building-2014>

SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, *Note Stratégique Approche Globale*, août 2017. Consulté le 12 novembre 2020 au lien suivant : https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/note_strategique_approche_globale.pdf

SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Prolongation de la participation belge à la mission d'entraînement européenne des forces armées maliennes », 8 décembre 2017. Consulté le 17 octobre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/prolongation-de-la-participation-belge-la-mission-dentrainement-europeenne-des-forces-armees>

SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Engagements opérationnels belges de la Défense en 2018 - Plan des opérations 2018 », 10 novembre 2017. Consulté le 17 octobre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/engagements-operationnels-belges-de-la-defense-en-2018>

SPF Chancellerie du Premier Ministre, « Prolongation de l'engagement opérationnel belge au Sahel en 2019 », 27 décembre 2018. Consulté le 18 septembre 2020 au lien suivant : <https://news.belgium.be/fr/prolongation-de-lengagement-operationnel-belge-au-sahel-en-2019>

Union européenne :

Conseil de l'Union européenne, *Stratégie européenne de sécurité : une Europe sûre dans un monde meilleur* (Bruxelles : 12 décembre 2003). Consulté le 16 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.consilium.europa.eu/media/30810/qc7809568frc.pdf>

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

Conseil de l'Union européenne, « Action Commune 2008/124/PESC du 4 février 2008 relative à la mission “ État de droit ” menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX Kosovo », L42/92, 16 février 2008. Consulté le 21 septembre 2020 au lien suivant :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008E0124>

Traité sur l'Union européenne, C326 (Bruxelles : 26 octobre 2012). Consulté le 12 septembre 2020 au lien suivant :

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF

Conseil de l'Union européenne, *Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, 10715/16 (Bruxelles : 28 juin 2016). Consulté le 23 septembre 2020 au lien suivant :

<https://www.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2016/07/strategieglobalecom@ue160628fr.pdf>

Parlement européen, « The EU's mutual assistance clause – First ever activation of Article 42(7) TEU », novembre 2015, p. 6. Consulté le 27 septembre 2020 au lien suivant :

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572799/EPRS_BRI\(2015\)572799_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572799/EPRS_BRI(2015)572799_EN.pdf)

Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel (Bruxelles : SEAE, 2011).

https://eeas.europa.eu/archives/delegations/mali/documents/strategie_sahelue_fr.pdf

OCDE :

OCDE, *The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR): Supporting Security and Justice* (Paris: OECD, 2007).

Documents internes

Document interne, « Bilan des activités bilatérales de la Défense 2019 », ACOS Strat, Ministère de la Défense, 3 janvier 2019.

Document interne, « Evaluation des Programmes de Partenariat Militaire (PPM) », Ministère de la Défense, s.d.

Document interne, « Personnel in CSDP Mission / Operation 2015-2020 », ACOS O&T, Ministère de la Défense, s.d. [2020].

Document interne « Overzicht 2017-2020 », SPF Affaires étrangères, s.d [2020].

Document interne, « Belgium seconded personnel PSDC », Civilian Planning and Conduct Capability, Service européen d'action extérieure, s.d. [2020].

Document interne, « (BEL) Mil Pers in Ops », ACOS Ops&Trg, Ministère de la Défense, s.d. [mars 2018].

Document interne, « (BEL) Mil Pers in Ops », ACOS Ops&Trg, Ministère de la Défense, s.d. [décembre 2018].

Document interne, « (BEL) Mil Pers in Ops », ACOS Ops&Trg, Ministère de la Défense, s.d. [mars 2019].

Document interne, « (BEL) Mil Pers in Ops », ACOS Ops&Trg, Ministère de la Défense, s.d. [décembre 2019].

Document interne, « (BEL) Mil Pers in Ops », ACOS Ops&Trg, Ministère de la Défense, s.d. [mars 2020].

Document interne, « (BEL) Mil Pers in Ops », ACOS Ops&Trg, Ministère de la Défense, s.d. [mars 2020].

Entretiens

Entretien avec le SLT Cornelis Mélissa, ACOS Strat, Relations bilatérales – pays du Sahel, Ministère de la Défense, Bruxelles, 8 février 2021.

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

Presse

Belga, « La Belgique à la tête des forces spéciales de l'EUFOR », La Libre Belgique, 13 octobre 2008. Consulté le 12 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.lalibre.be/international/la-belgique-a-la-tete-des-forces-speciales-de-l-eufor-51b8a05be4b0de6db9b3e6de>

Belga, « La Belgique renforce sa présence au Mali et prendra la tête de l'EUTM », La Libre Belgique, 15 février 2016. Consulté le 17 octobre 2020 au lien suivant : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/la-belgique-renforcera-sa-presence-au-mali-et-prendra-la-tete-de-l-eutm-56b49b433570fdeb5bc2b06>

Belga, « Défense : la Belgique rejoint la force européenne " Takuba " au Sahel, avec trois officiers de liaison », 2 avril 2021. Consulté le 10 mai 2021 au lien suivant : https://www.rtf.be/info/belgique/detail_defense-la-belgique-rejoint-la-force-europeenne-takuba-au-sahel-avec-trois-officiers-de-liaison?id=10733611

Clevers Antoine, « La Défense pourrait perdre un quart de ses forces combattantes », La Libre, 15 février 2017. Consulté le 24 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.lalibre.be/belgique/la-defense-pourrait-perdre-un-quart-de-ses-forces-combattantes-58a359c0cd702bc319303b9b>

Cognard Franck, « Piraterie : moins d'actes au large de la Somalie, plus dans le golfe de Guinée », Franceinfo, 7 janvier 2020. Consulté le 19 novembre 2020 au lien suivant : https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/somalie/piraterie-moins-d-actes-au-large-de-la-somalie-plus-dans-le-golfe-de-guinee_3774443.html

Courtial Marie-Madeleine, « Le Godetia de retour dans le Golfe de Guinée pour soutenir la lutte contre la piraterie », À l'Avant-Garde, 5 février 2018. Consulté le 18 octobre 2020 au lien suivant : <https://defencebelgium.com/2018/02/05/le-godetia-de-retour-dans-le-golfe-de-guinee-pour-soutenir-la-lutte-contre-la-piraterie/>

Courtial Marie-Madeleine, « Centrafrique : Baisse de la contribution militaire belge à l'EUTM RCA », Defence Belgium, 28 juillet 2017. Consulté le 17 octobre 2020 au lien suivant : <https://defencebelgium.com/2017/07/28/centrafrique-baisse-de-la-contribution-militaire-belge-a-leutm-rca/>

Gros-Verheyde Nicolas, « Aller dans Barkhane : un guêpier ! avertissent des députés belges de plusieurs partis », Bruxelles 2, 15 décembre 2020. Consulté le 18 novembre 2020 au lien suivant : <https://www.bruxelles2.eu/2020/12/aller-dans-barkhane-un-guepier-avertissent-des-deputes-de-plusieurs-tendances/>

Haquin René, « Les Belges pour " Artémis " », Le soir, 7 juin 2003. Consulté le 18 septembre 2020 au lien suivant : <https://plus.lesoir.be/art/%252Fles-belges-pour-artemis- t-20030607-ZON78E.html>

Sudinfo avec Belga, « Plus de 1.200 militaires en opération, en plus des 200 luttant contre le coronavirus », Sudinfo, 18 février 2021. Consulté le 23 février 2021 au lien suivant : <https://www.sudinfo.be/id365117/article/2021-02-18/plus-de-1200-militaires-belges-actuellement-en-operation-en-plus-des-200-luttant>

Sans auteur, « Revue de presse 2003 », Les ailes militaires belges, 22 avril 2003. Consulté le 15 octobre 2020 au lien suivant : https://www.ailes-militaires-belges.be/index.php?option=com_content&view=article&id=178&lang=fr#:~:text=Au%20total%2C%20521%20Belges%20servirent,et%20le%208%20mai%201945.&text=Sous%20le%20nom%20code%20d,%27Union%20Europ%C3%A9enne%20en%20Mac%C3%A9doine

SPF Affaires étrangères, « Didier Reynders lance la campagne belge pour un siège au Conseil de sécurité de l'ONU », communiqué de presse, 23 octobre 2015. Consulté le 10 octobre 2020 au lien suivant : https://diplomatie.belgium.be/fr/Newsroom/actualites/communiques_de_presse/affaires_etrangeres/2015/10/ni_231015_campagne_belge_siege_conseil_securite_onu

Discours

De Gucht Karel, Audition de M. De Gucht dans le cadre de la Proposition de résolution relative à la présence de la Belgique au Conseil de sécurité des Nations Unies en tant que membre non permanent, du 1^{er} janvier 2007 et [sic] 31 décembre 2008, Document parlementaire n°3-1969/3, 14 décembre 2006. Consulté le 28 août 2020 au lien suivant :

<https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=3&NR=1969&VOLGnr=3&LANG=fr>

Van Vlierberge Karen, Discours au Conseil de sécurité sur la thématique des enfants dans les conflits armés, New York, 2 août 2019. Consulté le 18 septembre 2020 au lien suivant :

https://newyorkun.diplomatie.belgium.be/sites/default/files/content/pdf/caac_eng.pdf

Guterres Antonio, Discours du Secrétaire général des Nations Unies Antonio Guterres à l'occasion du 75^e anniversaire de l'organisation, New York, 22 septembre 2020. Consulté le 28 septembre 2020 au lien suivant :

https://www.youtube.com/watch?v=pKdwg9j0P_o

Roi Philippe de Belgique, Discours pour la candidature belge au Conseil de sécurité de l'ONU (vidéo), Assemblée générale des Nations Unies, New York, 24 avril 2018, 1 minute 40. Consulté le 26 novembre 2020 au lien suivant:

https://www.rtf.be/info/monde/detail_le-discours-du-roi-philippe-pour-la-candidature-belge-au-conseil-de-securite-de-l-onu?id=9901051

Sites internet

Base de données du SIPRI sur les opérations de maintien de la paix multilatérales. Consulté le 24 octobre 2020 au lien suivant : <https://www.sipri.org/databases/pko/methods>

Base de données de l'OCDE sur les pays contributeurs du CAD. Consulté le 26 octobre 2020 au lien suivant : <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/58873fc4-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter>

Base de données de l'Uppsala Conflict Data Program. Consulté le 27 septembre 2020 au lien suivant: <https://ucdp.uu.se/downloads/charts/>

Site de l'Ambassade de la République du Bénin auprès des pays du Benelux. Consulté le 3 décembre 2020 au lien suivant : <http://www.ambassadebenin.be/cooperation/militaire/>

Service de presse de la Commission européenne. Consulté le 10 juillet 2020 au lien suivant : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_15_5353

Site du Conseil de sécurité des Nations Unies. Consulté le 26 septembre 2020 au lien suivant : <https://www.un.org/securitycouncil/content/countries-elected-members>

Site du Département des opérations de paix des Nations Unies. Consulté le 10 septembre 2020 au lien suivant : <https://peacekeeping.un.org/fr/troop-and-police-contributors>

Site de la Force Navale européenne EU Naval Force – Somalia / Operation ATALANTA. Consulté le 7 septembre 2020 au lien suivant : <https://eunavfor.eu/key-facts-and-figures/>

Site du G5 Sahel. Consulté le 5 janvier 2021 au lien suivant : <https://www.g5sahel.org/category/presentation/>

Site de la Mission multidimensionnelle des Nations Unies au Mali. Consulté le 21 novembre 2020 au lien suivant : <https://minusma.unmissions.org/commandement-de-la-force-de-la-minusma-le-g%C3%A9n%C3%A9ral-de-corps-d%E2%80%99arm%C3%A9e-dennis-gyllensporre-entre-en>

Site de l'OCDE. Consulté le 11 juillet 2020 au lien suivant : <https://www.oecd.org/newsroom/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-to-poorest-countries.htm>

Site de l'OTAN. Consulté le 12 novembre 2020 au lien suivant :

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52060.htm?selectedLocale=fr

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

Site de la Représentation permanente de la Belgique auprès des Nations Unies. Consulté le 12 janvier 2021 au lien suivant : <https://newyorkun.diplomatie.belgium.be/belgian-statements>

Site du SPF Affaires étrangères. Consulté le 12 novembre 2020 au lien suivant : https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes_politiques/sous_la_loupe/paix_et_securite/belgique_au_s_ain_conseil_securite_comment_petit_pays_peut_jouer_dans_cour_grands

Annexes

Annexe 1:

Pays non permanents élus au Conseil de sécurité des Nations Unies	Nombre de sièges	Années	Taille (km ²)	Population (millions)
Japon	11	1958-59 ; 1966-67 ; 1971-72 ; 1975-76 ; 1981-82 ; 1987-88 ; 1992-93 ; 1997-98 ; 2005-06 ; 2009-10 ; 2016-17	377.915	126,5
Brésil	10	1946-47 ; 1951-52 ; 1954-55 ; 1963-64 ; 1967-68 ; 1988-89 ; 1993-94 ; 1998-99 ; 2004-05 ; 2010-11	8.515.770	207,4
Argentine	9	1948-49 ; 1959-60 ; 1966-67 ; 1971-72 ; 1987-88 ; 1994-95 ; 1999-2000 ; 2005-06 ; 2013-14	2.780.400	44,3
Colombie	7	1947-48 ; 1953-54 ; 1957-58 ; 1969-70 ; 1989-90 ; 2001-02 ; 2011-12	1.138.910	47,7
Inde	7	1950-51 ; 1967-68 ; 1972-73 ; 1977-78 ; 1984-85 ; 1991-92 ; 2011-12	3.287.263	1.311,5
Pakistan	7	1952-53 ; 1968-69 ; 1976-77 ; 1983-84 ; 1993-94 ; 2003-04 ; 2012-13	796.095	204,9
Allemagne	7	1977-78 ¹⁸⁵ ; 1980-81 ¹⁸⁶ ; 1987-88 ¹⁸⁷ ; 1995-96 ; 2003-04 ; 2011-12 ; 2019-2020	357.022	80,6
Belgique	6	1947-48 ; 1955-56 ; 1971-72 ; 1991-92 ; 2007-08 ; 2019-20	30.528	11,5
Canada	6	1948-49 ; 1958-59 ; 1967-68 ; 1977-78 ; 1989-90 ; 1999-2000	9.948.670	35,6
Pays-Bas	6	1946 ; 1951-52 ; 1965-66 ; 1983-84 ; 1999-2000 ; 2018	51.543	17,1
Pologne	6	1946-47 ; 1960 ; 1970-71 ; 1982-83 ; 1996-97 ; 2018-19	312.685	38,5

¹⁸⁵ République fédérale d'Allemagne (Allemagne de l'Ouest).

¹⁸⁶ République démocratique allemande (Allemagne de l'Est).

¹⁸⁷ République fédérale d'Allemagne (Allemagne de l'Ouest).

À propos du CESD et de ses publications

L'Institut royal supérieur de défense (IRSD) est le centre de réflexion de référence spécialisé du ministère de la Défense belge. Il est notamment chargé, tant au niveau national qu'international, de mener la recherche interdisciplinaire dans le domaine de la politique de sécurité et de défense au service de la société.

Au sein de l'IRSD, le Centre d'études de sécurité et défense (CESD) est chargé de nourrir la réflexion présidant à l'élaboration des politiques futures dans le domaine de la sécurité et de la défense grâce aux résultats de ses recherches. À cet effet, le CESD délivre des analyses objectives et développe des visions à plus long terme afin d'optimiser la réflexion politique et d'attirer l'attention des décideurs sur des points cruciaux dans le domaine de la politique de sécurité et de défense.

La recherche au sein du CESD est consacrée à l'étude des tendances politiques, militaires, institutionnelles, technologiques, socio-économiques et idéologiques qui sont susceptibles d'avoir un impact sur la naissance, le développement et les conséquences des crises et des conflits à travers le monde.

Le CESD publie le résultat de ses recherches dans trois séries, accessibles sur son site Internet et/ou en format papier :

- la revue *Sécurité & Stratégie* publie les études en matière de sécurité et de défense prévues par le programme annuel de recherche scientifique de la Défense belge. Les études proposées sont basées sur les lignes de recherche, sur l'évolution de l'environnement sécuritaire, sur les dispositions de « La vision stratégique pour la Défense » du gouvernement belge, sur les orientations données par l'état-major et sur l'expertise des chercheurs ;
- la série *Focus Papers* publie les résultats des recherches qui n'entrent pas dans le cadre du programme annuel de recherche scientifique de la Défense proprement dit. Les études proposées concernent des problématiques *ad hoc* ainsi que les résultats de recherche des stagiaires du CESD ;
- les *e-Notes* sont des articles traitant de sujets liés à l'actualité.

La Belgique et le multilatéralisme en Afrique : entre rhétorique et pratique

Pays fondateur de divers organismes internationaux, la Belgique se veut un partenaire « fiable, faisant preuve de sérieux et de solidarité », qui participe activement aux efforts des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'Afrique, et l'Afrique centrale en particulier, se trouve historiquement au cœur des intérêts politiques et privés de la Belgique. L'Afrique est également devenue depuis la fin de la guerre froide l'épicentre des opérations multilatérales de maintien de la paix : elle concentre non seulement le plus grand nombre d'opérations – tant des Nations Unies et de l'Union européenne que d'organisations régionales –, mais également les opérations les plus importantes en matière de personnel déployé. Près de septante-cinq ans après l'élection de Paul-Henri Spaak, alors ministre des Affaires étrangères de Belgique, en tant que premier Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, qu'en est-il des contributions belges aux initiatives multilatérales sur le continent noir ?

Myrto Hatzigeorgopoulos est attachée de recherche au Centre d'études de sécurité et défense (CESD), son travail porte sur les dynamiques des conflits et le maintien de la paix en Afrique subsaharienne

Source photos : DG StratCom

Editeur responsable : Col d'avi BEM, Ir Filip BORREMANS

Institut royal supérieur de défense
Avenue de la Renaissance 30
1000 Bruxelles - Belgique
www.defence-institute.be

@ IRSD – Tous droits réservés
ISSN 0770-9005

.be

