



**HAL**  
open science

# L'Union européenne et la paix en Afrique subsaharienne

Séraphin Moundounga

► **To cite this version:**

Séraphin Moundounga. L'Union européenne et la paix en Afrique subsaharienne. Droit. Université de Grenoble, 2012. Français. NNT : 2012GREND010 . tel-00871641

**HAL Id: tel-00871641**

**<https://theses.hal.science/tel-00871641v1>**

Submitted on 10 Oct 2013

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

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

## THÈSE

Pour obtenir le grade de

### DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **SJ/ DROIT PUBLIC**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

**M. Séraphin MOUNDOUNGA**

Thèse dirigée par **Mme le Professeur Josiane TERCINET**

préparée au sein du **CESICE**  
dans l'**École Doctorale Sciences Juridiques (460)**

## L'Union Européenne et la paix en Afrique subsaharienne

Thèse soutenue publiquement le **20 décembre 2012**,  
devant le jury composé de :

**Mme Catherine SCHNEIDER**

Professeur à l'Université Pierre Mendès-France Grenoble 2, Chaire  
européenne Jean Monnet, Présidente

**M. Louis BALMOND**

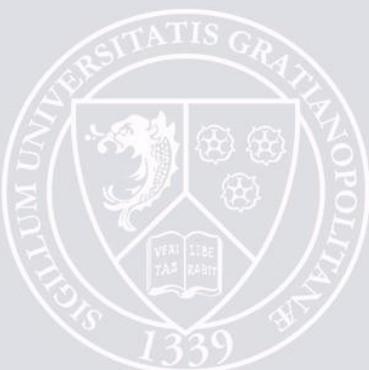
Professeur à l'Université de Nice Sophia Antipolis, Rapporteur

**Mme Catherine FLAESCH-MOUGIN**

Professeur émérite, Université de Rennes 1, Chaire Européenne  
Jean Monnet ad personam, Rapporteur

**Mme Josiane TERCINET**

Professeur émérite, Université Pierre Mendès-France Grenoble 2,  
Directrice de thèse





**THÈSE**

Pour obtenir le grade de

**DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE**

Spécialité : **SJ/ DROIT PUBLIC**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

**M. Séraphin MOUNDOUNGA**

Thèse dirigée par **Mme le Professeur Josiane TERCINET**

préparée au sein du **CESICE**  
dans l'**École Doctorale Sciences Juridiques (460)**

**L'Union Européenne et la paix  
en Afrique subsaharienne**

Thèse soutenue publiquement le **20 décembre 2012**,  
devant le jury composé de :

**Mme Catherine SCHNEIDER**

Professeur à l'Université Pierre Mendès-France Grenoble 2, Chaire  
européenne Jean Monnet, Présidente

**M. Louis BALMOND**

Professeur à l'Université de Nice Sophia Antipolis, Rapporteur

**Mme Catherine FLAESCH-MOUGIN**

Professeur émérite, Université de Rennes 1, Chaire Européenne  
Jean Monnet ad personam, Rapporteur

**Mme Josiane TERCINET**

Professeur émérite, Université Pierre Mendès-France Grenoble 2,  
Directrice de thèse



## **DEDICACE :**

En mémoire de :

- Mâ-Neni, notre mère, unique en son genre ;
- Mâ-Katsi, notre oncle, cadet de mes mamans ;
- Ronde, notre père, de qui nous héritons tout ;

dont nous croyions qu'ils resteraient avec nous aussi longtemps qu'ils n'auraient pas, à satiété, joui des fruits et revenus en proportion des sacrifices consentis par chacun(e), pour forger en notre personne, la volonté et la détermination permettant d'atteindre, à chaque fois, tout dessein avouable, par la combinaison des dons de Dieu, des vertus cardinales et des connaissances en perpétuelle appropriation.

Hélas ! Le Très Haut ne nous a pas donné le temps de vous consacrer du temps. 1985 ; 1989 et 2000.

Trois temps de fin et de début de cycle de vie qui finit, qui commence.

Les uns accédant à la Lumière, nous et les autres, poursuivant dans les ténèbres.

Mère, oncle et père,

nous vous dédions à chacun(e), en proportion de chacun(e), cette production scientifique, tenus à jamais par le devoir de mémoire, à deux temps de la fin du premier demi-siècle de vie, là-bas, devant le seuil de la porte du suivant.

Devoir de mémoire qui nous relie à d'autres, pour communier avec eux, nous souvenant que :

- Monsieur Joseph Fink, notre Directeur au CEN de Mimongo, alors que nous amorcions la formation d'enseignant au CEN de Libreville, nous demanda de s'inscrire au CNED de Vanves, estimant que nous étions destinés à des études approfondies ;
- Monsieur Etienne Mbougou, notre tout premier Inspecteur Chef de Circonscription Scolaire, qui, à l'issue du 6<sup>ème</sup> mois de notre carrière d'enseignant, décida de nous responsabiliser pour présider deux examens nationaux puis diriger un établissement, nous questionnant à l'évaluation de titularisation, je cite : « Devenir enseignant, est-ce une fin ou un moyen ? » ;
- le Président Omar Bongo Ondimba, plaça sa confiance en notre modeste personne, en nous responsabilisant depuis l'âge de 26 ans et en nous renouvelant cette confiance et estime, souvent envers et contre tous, jusqu'à ce qu'il soit rappelé, par le Très Haut, aux Limbes, là où le temps et l'espace ont cessé, à jamais, d'avoir de limite pour lui.

## **REMERCIEMENTS :**

Quoiqu'arrivé au constat qu'une recherche doctorale pousse à l'isolement, nous pouvons avouer qu'un doctorant n'est pas un homme seul, tant nous avons été encouragés, encadrés, guidés, soutenus, sans relâche, de près ou de loin, par nos enseignants, nos amis et épouses que nous avons choisis ainsi que nos parents et enfants destinés par Le Très Haut.

Aussi, nous adressons nos sincères remerciements et notre profonde gratitude, à Madame Josiane Tercinet, Professeur émérite de l'Université de Grenoble 2, notre Directrice de thèse ; à Madame Catherine Schneider, Professeur de l'Université de Grenoble 2, qui a dirigé notre mémoire de Master, puis co-encadré nos travaux de thèse pendant les deux premières années. Sans elles, nous ne serions certainement pas arrivés au présent résultat.

Il y a aussi, tous ces experts civils et militaires consultés, africains et européens notamment, mais qui ont demandé à rester anonymes ; nous les remercions tous pour la documentation et les éclairages apportés, dans un milieu aussi spécifique qu'ils sont tenus en permanence d'une obligation de secret professionnel notamment relativement aux informations classifiées « Défense ».

Nos remerciements et notre reconnaissance infinie, vont également à notre hiérarchie multiforme et à nos collaborateurs dans des domaines si diversifiés et si sacerdotaux, mais aussi si exaltants.

Les premiers sont priés de bien vouloir les accepter, notamment :

1- Le Président Ali Bongo Ondimba, à qui nous réitérons que notre sentiment de profonde gratitude et de reconnaissance infinie nous habitera toujours en nous souvenant de l'exhortation reçue de lui lorsque informé par nous de la suspension, depuis près de 2 ans, de nos travaux de recherche doctorale, il nous conseilla en ces termes : « En matière de thèse de doctorat, ne jamais s'arrêter ».

Cette exhortation que j'ai partagée avec mon épouse et mes enfants ainsi qu'avec mes amis, nous a galvanisé pour reprendre les choses en mains en nous astreignant à des quasi-sacrifices sur la dernière ligne droite et sans lesquels les présents travaux de recherche auraient pu être abandonnés.

2- Le Président Guy Nzouba-Ndama, à la fois notre soutien multiforme et notre Père spirituel qui a su et ne cesse de nous insuffler les valeurs cardinales notamment de confiance, de fidélité, de constance et de détermination. C'est en effet le Président Guy Nzouba-Ndama qui nous conseilla et nous encouragea pour notre « re-scolarisation » tout en acceptant de se priver de notre collaboration durant nos éclipses sabbatiques.

Les seconds sont invités à recevoir nos remerciements, pour leur collaboration dévouée et pleine de conscience professionnelle, d'expertise, de talent et de loyauté ; collaboration particulière qui a permis une efficace mise en œuvre des tâches professionnelles que nous leur confions et des instructions qu'il était indispensable de leur donner même à distance.

A nos enfants et épouses ainsi qu'à nos amis et parents, vis-à-vis des uns et des autres, nous sommes conscients d'avoir été tenus, pendant ces longues années de recherche, de leur priver, en proportion de ce qu'ils méritent, de notre proximité, de notre amour, de notre attention, de notre protection, de tout ce qu'ils avaient droit d'attendre de nous. « Mwa-Mukangue » vous remercie pour tous vos sacrifices, votre compréhension et votre soutien constant.

Enfin, à Norine, notre sœur-mère, comme toujours, nous t'adorons toujours et chaque jour davantage pour toujours.

## TABLE DES SIGLES

AAPS	Architecture Africaine de Paix et de Sécurité
ACP	Groupe des États Afrique-Caraïbes-Pacifique
ADM	Armes de Destruction Massive
AED	Agence européenne de défense
AFRICOM	Commandement « Afrique » des États Unis
AGOA	African Growth and Opportunity Act
ALPC	Armes légères et de petit calibre
AMANI-AFRICA	Cycle d'exercices EURORECAMP
AMISOM	Mission de l'Union Africaine en Somalie
ANC	Congrès National Africain
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accords de Partenariat Économique
AQMI	Al-Qaïda Maghreb Islamique
ARS/LRA	Armée de Résistance du Seigneur
ATHENA	Mécanisme de financement des coûts communs des opérations militaires de l'UE
BAD	Banque Africaine de Développement
BANUGBIS	Bureau d'Appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée Bissau
BATUK	Unité d'Entraînement de l'Armée Britannique
BINUGBIS	Bureau Intégré des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix en Guinée-Bissau
BM	Banque Mondiale
BOALI	Dispositif des Forces françaises en République Centrafricaine
BRIC/S	Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
BSVIA	Base de Soutien à Vocation Interarmées
CAD	Comité pour l'Aide au Développement
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CAE	Conseil des Affaires Étrangères
CAG	Conseil des Affaires Générales
CAGRE	Conseil des Affaires Générales et Relations Extérieures
CCPC	Capacité Civile de Planification et de Conduite des Missions Civiles de Gestion des Crises

CDA	Communauté de Développement de l'Afrique Australe
CE	Commission Européenne
CEA	Communauté Économique Africaine
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEE	Communautés Économiques Européennes
CEEAC	Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale
CEI	Communauté des États Indépendants
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CEMOC	Comité d'État-major Opérationnel Conjoint
CENI	Commission Électorale Nationale Indépendante
CEN-SAD	Communauté des États Sahélo-Sahariens
CER	Communautés Économiques Régionales
CER/MR	Communautés Économiques Régionales/ Mécanismes Régionaux
CGC	Concept de Gestion de Crise
CIISE	Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des États
CIJ	Cour internationale de justice
CIVCOM	Comité Chargé des Aspects Civils de la Gestion des Crises
CIVCOM	Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises
CIVMIL	Civil et Militaire
CJCE	Cour de justice des Communautés Européennes
CJTF-HOA	Force interarmées « Corne de l'Afrique » (États-Unis)
CMS	Conseil de Médiation et de Sécurité de la CEDEAO
CMUE	Comité Militaire de l'Union européenne
CN	Conférence Nationale
CNDP	Congrès National du Peuple
CNS	Conférence Nationale Souveraine (Bénin)
COC	Centre d'Opérations Conjoint
COMAI	Conférence des Ministres en charge de l'Intégration

COMESA	Marché Commun de l'Afrique Australe et Orientale
CONOPS	Concept d'opérations
COPAX	Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale
COPS	Comité Politique et de Sécurité
COREPER	Comité des Représentants Permanents
CPCC	Cadre de Prévention des Conflits de la CEDEAO
CPE	Coopération Politique Européenne
CPI	Cour pénale internationale
CPLP	Communauté des Pays de Langue Portugaise
CPS	Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA
CPX	Exercice de Commandement
CSCA	Cadre Stratégique pour la Corne de l'Afrique
CSP	Coopération Structurée Permanente
CSRP	Comité de Suivi de la Réforme de la Police (RDC)
CSUE	Centre Satellitaire de l'Union Européenne
DAMP	Département d'Appui aux Missions de la Paix
DCSD	Direction de la Coopération de Sécurité et Défense
DDR	Démobilisation Désarmement et Réintégration
DDRRR	Désarmement, Démobilisation, Rapatriement, Réintégration et Réinstallation
DG	Direction générale
DGCP	Direction de la Gestion des Crises et de la Planification (CMPD)
DIH	Droit International Humanitaire
DIO	Détachements d'instruction opérationnelle
DIT	Détachements d'instruction technique
DOMP	Département des Opérations de Maintien de la Paix
DSOP	Division de Soutien aux Opérations de Paix de l'UA
EATC	Commandement Européen de Transport Aérien Militaire
ECMM	Mission d'observation de la Communauté européenne

ECOMOG	Groupe de Contrôle du Cessez-le-feu de la CEDEAO
EFIS	Éléments français au Sénégal
EMIA	État-Major Interarmées
EMO	État-Major d'Opération
EMUE	État-Major de l'Union Européenne
ENSVR	Écoles Nationales Spécialisées à Vocation Régionale
ERYM	Ex-République Yougoslave de Macédoine
EUAVSEC	Mission d'Assistance à la Sécurité Aérienne au Soudan du Sud
EUCAP	Mission d'Assistance aux Capacités (UE)
EUFOR	Force de l'Union Européenne
EUNAVFOR	Force Navale de l'Union Européenne
EUPOL	Mission de Police de l'Union Européenne
EUROPEAID	Direction pour le Développement et la Coopération (Commission Européenne)
EURORECAMP	Programme de l'UE de Renforcement des Capacités Africaines au Maintien de la Paix
EUSEC	Mission de Conseil et d'Assistance à la Réforme du Secteur de la Sécurité (UE/RDC)
EUTM	Somalia Mission de Formation des Forces Armées Somaliennes (UE)
FAA	Force Africaine en Attente
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FCSA	Forum sur la Coopération Sino-Africaine
FED	Fonds Européen de Développement
FFCV	Forces françaises du Cap-Vert (Sénégal)
FFDj	Forces françaises à Djibouti
FFG	Forces françaises au Gabon
FGCT	Forum Global Contre le Terrorisme
FLEC	Front de Libération de l'État de Cabinda
FMI	Fonds Monétaire International
FOMAC	Force Multinationale de l'Afrique Centrale
FORPRONU	Force de Protection des Nations Unies (ex-Yougoslavie)
FPA	Facilité de Paix pour l'Afrique

FRI	Force Régionale d'Intervention
FRONTEX	Agence Européenne pour la Gestion de la Coopération Opérationnelle aux Frontières Extérieures
GAEO	Groupe de l'Armement de l'Europe Occidentale
GMRRR	Groupe Mixte de Réflexion sur la Réforme et la Réorganisation de la Police Nationale Congolaise
GPM	Groupe Politico-Militaire du Conseil de l'Union Européenne
GSPC	Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat
GT 1500	Groupes Tactiques 1500
HR	Haut Représentant
IDE	Investissements Directs Étrangers
IESUE	Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne
IGAD	Autorité Intergouvernementale pour le Développement
IMATT	International Military Advisory and Training Team (Royaume-Uni)
IS	Instrument de Stabilité
JOCE	Journal Officiel des Communautés Européennes
JORF	Journal Officiel de la République Française
JOUE	Journal Officiel de l'Union Européenne
KFOR	Force pour le Kosovo de l'OTAN
MAEP	Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs
MARAC	Mécanisme d'Alerte Rapide de l'Afrique Centrale
MCC	Mécanisme Conjoint de Coopération
MDC	Mécanisme de Développement des Capacités
MEND	Mouvement pour l'Émancipation du Delta du Niger (Nigéria)
MFDC	Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance
MICOPAX	Mission de Consolidation de la Paix en RCA
MICOPAX	Mission de Consolidation de la Paix en République Centrafricaine
MINUAD	Mission des Nations Unies et de l'Union Africaine au Darfour

MINUAR	Mission des Nations Unies pour l'Assistance au Rwanda
MINURCAT	Missions des Nations Unies en Centrafrique et au Tchad
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan
MINUSIL	Mission des Nations Unies en Sierra Leone
MONUC	Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo
MONUSCO	Mission de Stabilisation des Nations Unies en RDC
MUAS	Mission de l'Union Africaine au Soudan
MUJAO	Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
NSIP	Programme OTAN d'Investissements au Service de la Sécurité
OAEO	Organisation de l'Armement de l'Europe Occidentale
OCCAR	Organisation de Coopération Conjointe en Matière d'Armement
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OCS	Organisation de la Coopération de Shanghai
OG	Objectif Global de l'Union Européenne (capacités militaires)
OGC	Objectif Global Civil de l'Union Européenne (capacités civiles)
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMP	Opérations de Maintien de la Paix
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
ONUMOZ	Mission des Nations Unies au Mozambique
OPEX	Opérations extérieures
OPLAN	Plan d'Opération

OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
P&S	Pooling and Sharing – Mutualisation et partage des équipements et des moyens
PAC	Politique Agricole Commune (UE)
PAIGC	Parti Africain pour l'Indépendance de la Guinée et du Cap-Vert
PAJED	Programme d'Appui à la Justice et à l'État de Droit
PAPS	Programme d'Appui en matière de Paix et Sécurité
PDC	Plan de Développement des Capacités
PDRRI	Programme de Démobilisation, Réinsertion et Réintégration d'Ex-combattants
PESC	Politique Étrangère et de Sécurité Commune
PESD	Politique Européenne de Sécurité et de Défense
PFUA	Programme-Frontières de l'Union Africaine
PLO	Procédure Législative Ordinaire (UE)
PMI	Programme Minimum d'Intégration
PNC	Police Nationale de la RDC
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRNR	Programme de Réconciliation Nationale et Reconstruction
PSDC	Politique de Sécurité et de Défense Commune
PTCT	Partenariat Transsaharien Contre le Terrorisme (États-Unis)
R&D	Recherche et Développement
R&T	Recherche et Technologie
RCA	République Centrafricaine
RDC	République Démocratique du Congo
RdP	Responsabilité de Protéger
RECAMP	Renforcement des Capacités Africaines au Maintien de la Paix
RETEX	Retour d'Expérience
RPC	République Populaire de Chine

RSS	Réforme du Secteur de la Sécurité
RUF	Revolutionary Unit Front (Front Révolutionnaire Uni)
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe – Commandant Suprême des Forces Alliées en Europe
SALIS	Solution Intérimaire pour le Transport Aérien Stratégique
SCAR	Système Continental d’Alerte Rapide (UA)
SEAE	Service Européen pour l’Action Extérieure
SES	Stratégie Européenne de Sécurité
SFOR	Force de Stabilisation de l’OTAN en Bosnie-Herzégovine
SG	Secrétaire Général
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe – Commandement Suprême des Pouvoirs Alliés en Europe
SOFA	Accord sur le Statut des Forces
SOMA	Accord sur le Statut de la Mission
TFUE	Traité sur le Fonctionnement de l’Union Européenne
TUE	Traité sur l’Union Européenne
UA	Union Africaine
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UEO	Union de l’Europe Occidentale
UNODC	Office des Nations Unies Contre la Drogue et le Crime
UPI	Unité de Police Intégrée
URSS	Union des Républiques Socialistes Soviétiques
USSOCOM	Commandement des Opérations Spéciales des États-Unis
VPD	Équipes de Protection Embarquées (Vessel Protection Detachment)

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>PREMIERE PARTIE :.....</b>	<b>33</b>
<b>LES ELEMENTS D’EFFICACITE ET LIMITES DES INITIATIVES EUROPEENNES DE PAIX .....</b>	<b>33</b>
<b>TITRE PREMIER : UNE VISION STRATÉGIQUE EUROPÉENNE RÉALISTE ET DYNAMIQUE, CONCRÉTISÉE PAR DES CAPACITÉS EFFICACES. ....</b>	<b>39</b>
CHAPITRE PREMIER : LES ATOUTS FAVORISANT L’ACTIVITÉ PACIFICATRICE EUROPÉENNE41	
CHAPITRE II : LES CAS D’EFFICACES ACTIONS EUROPÉENNES DE PAIX EN AFRIQUE.....	117
<b>BILAN/CONCLUSION DU TITRE PREMIER.....</b>	<b>195</b>
<b>TITRE DEUXIÈME: DES INTERVENTIONS EUROPÉENNES CONFRONTÉES AUX FACTEURS LIMITANTS .....</b>	<b>199</b>
CHAPITRE PREMIER : LES FACTEURS INTRINSÈQUES LIMITANT L’EFFICACITÉ EUROPÉENNE. ....	201
CHAPITRE II : LES ACTIONS EUROPÉENNES LIMITÉES PAR UN ENVIRONNEMENT SUBSAHARIEN STRATÉGIQUE ET ATTRACTIF .....	288
<b>BILAN/CONCLUSION DU TITRE DEUXIEME .....</b>	<b>371</b>
<b>BILAN/CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE .....</b>	<b>374</b>
<b>DEUXIEME PARTIE : .....</b>	<b>379</b>
<b>LA PROMOTION EUROPEENNE DES CONCEPTS DE COMPLEMENTARITE ET D’APPROPRIATION POUR UNE SECURISATION DURABLE AFRICAINE .....</b>	<b>379</b>
<b>TITRE PREMIER : UNE COMPLÉMENTARITÉ POUR LA PAIX DOMINÉE PAR DES SOLIDARITÉS UE-ONU ET UE-UA.....</b>	<b>382</b>
CHAPITRE PREMIER : LES MODALITÉS ET DYNAMIQUES PARTENARIALES DE COOPÉRATION UE-ONU ET TIERS POUR LA PAIX.....	384
CHAPITRE II : LES FRUCTUEUSES MAIS IMPARFAITES SOLIDARITÉS UE-ONU-UA ET TIERS POUR D’EFFICACES ACTIONS DE PAIX.....	478
<b>BILAN/CONCLUSION DU TITRE PREMIER.....</b>	<b>545</b>
<b>TITRE DEUXIÈME : UNE APPROPRIATION DE LA SÉCURISATION AFRICAINE SOLLICITÉE ET CONSENTIE QUOIQUE LABORIEUSE. ....</b>	<b>550</b>

CHAPITRE PREMIER : L'IMPULSION D'ÉTATS UE A UNE APPROPRIATION AFRICAINE DE SA SÉCURITÉ.....	552
CHAPITRE II : LES AMBITIEUSES ET DIFFICILES INITIATIVES D'APPROPRIATION AFRICAINE DE SA SECURITE.....	624
<b>BILAN/CONCLUSION DU TITRE DEUXIEME .....</b>	<b>722</b>
<b>BILAN/CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE .....</b>	<b>726</b>
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>730</b>
<b>TABLE DES ANNEXES .....</b>	<b>741</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>767</b>
<b>OUVRAGES GENERAUX.....</b>	<b>767</b>
<b>OUVRAGES SPECIFIQUES ET REVUES SCIENTIFIQUES SPECIALISEES.....</b>	<b>768</b>
<b>THESES ET TRAVAUX UNIVERSITAIRES .....</b>	<b>775</b>
<b>MEMOIRES.....</b>	<b>775</b>
<b>THESES EDITEES.....</b>	<b>776</b>
<b>TRAVAUX UNIVERSITAIRES .....</b>	<b>776</b>
<b>« THINK-TANKS » .....</b>	<b>777</b>
<b>ONG .....</b>	<b>779</b>
<b>INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG) .....</b>	<b>780</b>
<b>ARTICLES DE PRESSE, BLOGUES ET MEDIAS.....</b>	<b>781</b>
<b>DOCUMENTS D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....</b>	<b>790</b>
<b>TRAITES.....</b>	<b>790</b>
<b>CONSEIL EUROPEEN .....</b>	<b>790</b>
<b>CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE .....</b>	<b>791</b>
<b>Actions Communes .....</b>	<b>793</b>

<b>Décisions.....</b>	<b>796</b>
<b>Positions communes, (Afrique) .....</b>	<b>799</b>
<b>Accords sur la participation d'États tiers aux opérations et missions PSDC de l'UE.....</b>	<b>799</b>
<b>Accords sur le Statut des forces (SOFA) et des missions (SOMA) de l'UE .....</b>	<b>800</b>
<b>COMMISSION EUROPEENNE.....</b>	<b>801</b>
<b>PARLEMENT EUROPEEN.....</b>	<b>803</b>
<b>COMITE POLITIQUE ET DE SECURITE (COPS).....</b>	<b>803</b>
<b>SERVICE EUROPEEN POUR L'ACTION EXTERIEURE (SEAE).....</b>	<b>804</b>
<b>AGENCE EUROPEENNE DE DEFENSE.....</b>	<b>805</b>
<b>CAPACITES MILITAIRES ET CIVILES/ OPERATIONS ET MISSIONS DE L'UE</b>	<b>806</b>
<b>INSTITUT D'ETUDES DE SECURITE DE L'UNION EUROPEENNE.....</b>	<b>806</b>
<b>ACP/CE-UE.....</b>	<b>807</b>
<b>CONVENTION DE LOME (IV) ET ACCORD DE COTONOU .....</b>	<b>807</b>
<b>RELATIONS UE-AFRIQUE.....</b>	<b>808</b>
<b>RELATIONS UE – NATIONS UNIES .....</b>	<b>809</b>
<b>STRATEGIE EUROPEENNE DE SECURITE .....</b>	<b>810</b>
<b>COMMUNAUTE ECONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE CENTRALE (CEEAC).....</b>	<b>816</b>
<b>COMMUNAUTE ECONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (CEDEAO).....</b>	<b>817</b>
<b>ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE (OUA) .....</b>	<b>818</b>
<b>ORGANISATION DES NATIONS UNIES.....</b>	<b>820</b>
<b>RESOLUTIONS DU CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES.....</b>	<b>820</b>

<b>LETTRES DU SECRETAIRE GENERAL ET RAPPORTS AU CONSEIL DE SECURITE .....</b>	<b>822</b>
<b>ASSEMBLEE GENERALE.....</b>	<b>825</b>
<b>MISSIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES .....</b>	<b>826</b>
<b>NATIONS UNIES (DIVERS) .....</b>	<b>827</b>
<b>COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE .....</b>	<b>827</b>
<b>ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD (OTAN) .....</b>	<b>827</b>
<b>UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE (UEO).....</b>	<b>828</b>
<b>BANQUE MONDIALE .....</b>	<b>829</b>
<b>FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL.....</b>	<b>829</b>
<b>INDEX THEMATIQUE.....</b>	<b>832</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>837</b>

## INTRODUCTION

L'Afrique connaît de multiples crises et conflits qui ont aussi des conséquences réelles ou potentielles pour la sécurité européenne et internationale.

C'est essentiellement dans la partie subsaharienne que le constat d'insécurité et d'atteinte à la paix est le plus préoccupant, si l'on excepte l'instabilité de l'Afrique du nord depuis les événements du « Printemps Arabe » depuis 2011. C'est le résultat de guerres civiles et autres conflits identitaires ainsi que de situations d'instabilité politique et économique qui sévissent en Afrique subsaharienne. Toutes les sous-régions sont touchées, de l'Afrique de l'ouest à l'Afrique australe, en passant par l'Afrique centrale et l'Afrique de l'est.

La zone territoriale dite Afrique subsaharienne est en effet constituée par l'Afrique du sud et tous les États africains hors Maghreb, faisant partie, dans leur relation avec l'Europe, du groupe des États Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP).

Dans la région des Grands Lacs africains, des mouvements armés poursuivent des actions de déstabilisation qui affectent, notamment la RDC, après les hécatombes du Rwanda, du Burundi, de l'Angola, du Congo Brazzaville et de la République Centrafricaine. En Afrique australe et de l'est, le Zimbabwe a connu une très importante instabilité à l'image de celle du Kenya quelques temps après. Le cas du Soudan avec ses deux conflits, au Darfour et au sud, qui a vu émerger un nouveau État souverain, le Soudan du sud, est un important foyer de conflits et d'instabilité qui affectent toute la région, y compris le Tchad et la République Centrafricaine (RCA). En Somalie, le chaos dans lequel est plongé ce pays, depuis toute la dernière décennie du 20<sup>ème</sup> siècle, est loin de trouver une issue qui soit paisible de façon durable. Ce qui affecte aussi les autres pays de la Corne de l'Afrique par ailleurs confrontés à la piraterie maritime.

En Afrique de l'ouest, l'instabilité et les guerres civiles affectent le Libéria, la Sierra Léone, la Guinée Conakry, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Niger, le Nigéria et le Mali. Le Mali, qui occupe une position charnière entre l'Afrique subsaharienne et le Maghreb, est gravement affecté par les événements du « Printemps Arabe » dont l'externalisation de l'insécurité et le développement d'un fondamentalisme islamiste guerrier touchent tous les États subsahariens limitrophes au Maghreb. Ce qui déstabilise le Sahel et constitue une menace contre la sécurité de l'Europe et du reste de l'Afrique.

Le Nigéria, pourtant promis à jouer un rôle moteur pour l'émergence multiforme de

l'Afrique subsaharienne, avec l'Afrique du sud, connaît, de façon endémique, des crises et conflits souvent identitaires mais aussi pour le contrôle des richesses notamment pétrolières et gazières. La plus récente est la guerre sur fond de fondamentalisme islamiste que revendique la secte « Boko-Haram ».

L'instabilité endémique subsaharienne remet en question les gains économiques de la première décennie du XXIème siècle. Elle risque de compromettre les efforts africains et internationaux pour stabiliser le continent et lui permettre de faire face aux défis du sous-développement et de la satisfaction des attentes démocratiques, économiques et sociales, des peuples du continent.

L'Afrique a besoin de développement multiforme pour répondre aux besoins de sa population croissante et très jeune. Pour cela, il faut la stabilité politique, la sécurité et la paix. Ces objectifs ne peuvent être atteints sans un effort combiné des acteurs locaux, continentaux et internationaux, du développement et de la sécurité.

Aussi, les conflits et les crises qui affectent l'Afrique subsaharienne ont de plus en plus des conséquences internationales, à l'instar de la piraterie au large des côtes de Somalie, de l'Océan indien et dans le Golfe de Guinée. C'est également le cas du transit de drogues en Guinée-Bissau, en provenance d'Amérique latine et à destination de l'Europe ainsi que l'établissement de foyers de terrorisme radical islamiste dans le Sahel.

Conscients de la relation entre sécurité, paix et développement, les États africains s'efforcent de dégager, par eux-mêmes, les voies de cet objectif de paix, avec des instruments panafricains, subrégionaux et nationaux. Mais ils ont aussi besoin de l'assistance extérieure qui, paradoxalement, leur a fait défaut à la fin de la Guerre froide, alors que l'Afrique subsaharienne était secouée par des bouleversements politiques et par des conflits internes et régionaux. La concentration des efforts et des ressources, des États-Unis et des États européens, en Europe Centrale et dans le Moyen-Orient, s'est faite, en effet, au détriment de l'Afrique subsaharienne qui a dû affronter, seule, de grands conflits déstabilisateurs.

Le génocide contre les Tutsis au Rwanda, en 1994, a à nouveau suscité une attention particulière de la communauté internationale à l'endroit de l'Afrique, et particulièrement celle des États-Unis, de l'Europe et des Nations Unies. Le continent est alors redevenu un point focal de l'engagement international en matière de paix et de sécurité, renforcé en cela par son attractivité pour ces richesses naturelles stratégiques.

La sécurité des Européens installés en Afrique, celle de leurs intérêts économiques, et

la garantie des sources d'approvisionnement en matières premières, pour les États européens et les États-Unis, ainsi que la lutte contre le terrorisme et la piraterie, font partie du nouvel engagement de la communauté internationale. La création par le Département de la Défense des États-Unis, en février 2007, d'un Commandement combattant interarmées régional pour l'Afrique, AFRICOM, est un exemple de cette convergence de facteurs entre sécurité nationale, extension d'influence et recherche d'une stabilisation de l'Afrique subsaharienne, au profit de la paix et de la sécurité internationales.

À ce titre, Monsieur Bernard Kouchner, à l'époque, Ministre des Affaires Étrangères de la France, n'a-t'il pas déclaré à l'occasion de l'inauguration du Centre des Crises du Ministère des Affaires Étrangères, le 2 juillet 2008, je cite : la gestion des crises est « une question de solidarité, d'influence et de sécurité »<sup>1</sup>. Rapportée à la dimension européenne, cette approche fait de la gestion de crises, certes, un devoir de solidarité, mais aussi un impératif de sécurité intérieure préventive et l'expression d'une ambition visant à influencer le cours des événements dans le monde et sauvegarder les intérêts européens sur la planète.

Dans cette mobilisation internationale pour l'Afrique, l'Union Européenne occupe une place particulière. En effet, jusqu'à la fin de la Guerre froide, la Communauté Économique Européenne et ensuite l'Union Européenne (1993), avaient une relation essentiellement économique et commerciale avec l'Afrique subsaharienne, dans le cadre des ACP notamment. Cette relation avait commencé sous le Traité de Rome (Articles 131 à 136). Elle s'est développée progressivement, avec les indépendances des anciennes colonies d'États européens, dans le cadre des Conventions de Yaoundé et des Conventions de Lomé. Dans la décennie 1990-2000, la composante politique, de la relation entre l'Afrique subsaharienne et la nouvelle Union Européenne, va se développer et prendre une part de plus en plus importante dans la coopération entre les deux parties.

A la suite de Lomé III et IV puis IVbis, l'Accord de Cotonou, du 23 juin 2000, révisé en 2005 puis 2010, inscrit, de manière claire, les thèmes politiques et de la conditionnalité démocratique de l'UE, dans la relation avec les États-ACP, au premier rang desquels se trouvent ceux de l'Afrique subsaharienne. La dimension politique du dialogue Afrique-UE commencée avec le mécanisme de la Coopération Politique Européenne (CPE) et la conditionnalité démocratique, sont dorénavant deux éléments indissociables dans la relation

---

<sup>1</sup> Cité par Catherine FLAESCH-MOUGIN et Cécile RAPOPORT, Les instruments de gestion des crises de l'Union Européenne, in L'Union Européenne et les crises, Claude BLUMANN et F. PICOD (dir.), Ed. Bruylant, Coll. Droit de l'Union Européenne, Bruxelles, 2011, p. 169.

entre les deux « partenaires », sous les thèmes de la Démocratie, des Droits de l'Homme, de l'État de Droit et de la Bonne gestion des affaires publiques (la bonne gouvernance).

En matière de paix et de sécurité, à la fin du siècle, l'UE affiche ouvertement ses ambitions d'en être un contributeur majeur, au niveau international.

En effet, les Balkans, à la suite des guerres en Bosnie-Herzégovine (1992-1995) et du Kosovo (1997-1999), ont offert un théâtre d'opérations où l'UE a pu tester, évaluer, développer et déployer ses capacités embryonnaires en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. L'Afrique, avec ces conflits et crises endémiques, en dépit d'une accalmie générale à partir de 2002, l'année de la fin de la grande guerre en RDC, offre un deuxième théâtre d'opportunités, qui va donner à l'UE la possibilité, non plus de démontrer sa capacité d'intervention militaire et civile, mais de prouver la crédibilité de ses ambitions internationales, de manière durable.

Cette posture de l'Union Européenne comme acteur dans la gestion des crises et des conflits, a été amorcée avec le Traité de Maastricht, en 1993. Ce traité dote l'Union Européenne d'une Politique Étrangère et de Sécurité Commune destinée, à terme, à évoluer vers une Politique de Défense Commune (Titre V, articles J. et J.4). Le Traité d'Amsterdam, en 1999, renforce ces dispositions (Titre V, articles J.1, J.3 et J.7) et fait de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) l'instrument opérationnel pour les missions de gestion des crises décidées par le Conseil de l'Union Européenne.

L'Accord franco-britannique de Saint-Malo, du 3 décembre 1998, apporte une impulsion importante au développement des capacités politico-militaires de gestion des crises, au sein de l'Union Européenne. Il lève en effet les réserves du Royaume-Uni sur l'appropriation, par l'Union, des questions de sécurité et de défense, jusque-là, sous-traitées, sans grand succès, à l'UEO. L'apport du Traité d'Amsterdam se trouve ainsi dépassé, avant même sa mise en œuvre. La diplomatie multilatérale européenne, sous l'impulsion de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne, va conduire à trois Déclarations politiques européennes majeures dans le domaine de la paix et de la sécurité, à Cologne en Allemagne, en juin 1999, à Helsinki en Finlande, en décembre 1999 et à Santa Maria da Feira au Portugal, en juin 2000. À Cologne, le Conseil Européen a annoncé l'avènement de la Politique Européenne de Défense (PESD), au sein de la PESC. À Helsinki, les États membres se sont accordés sur un Objectif Global, chiffré, d'une force européenne disponible pour les opérations de gestion des crises relevant de la PESD. À Santa Maria da Feira, le Conseil

Européen a décidé de lancer un Objectif Global civil, sous la forme d'une force de police européenne pour les missions de gestion des crises.

Ces décisions ont conduit au transfert des fonctions politico-militaires de gestion des crises de l'UEO vers l'Union Européenne, afin que celle-ci puisse agir en autonomie. En parallèle, et pour rassurer certains États européens soucieux de l'impact de ces décisions pour la relation transatlantique, représentée par l'OTAN, l'Union Européenne a lancé un dialogue politique et a passé un accord avec l'Alliance Atlantique sur le recours aux moyens de l'Alliance, y compris, si nécessaire, des chaînes de commandement, pour des opérations de la PESD. L'Accord dit de « Berlin Plus », qui officialise et précise les modalités de cette relation, a été formalisé par un échange de lettres entre le Secrétaire Général de l'OTAN et le Haut Représentant de l'Union Européenne pour la PESC, en date du 17 mars 2003.

En dotant l'UE des concepts, des mécanismes, d'instruments et des moyens pour un rôle actif en matière de paix et de sécurité internationales, ses États membres ont démontré que l'Union n'est plus qu'une puissance économique seulement, mais qu'elle compte désormais comme un acteur en matière de paix et de sécurité internationales. Ils ont aussi donné un certain gage à leur allié américain, dont l'administration du Président George W. Bush venait de déclarer la guerre « globale » au terrorisme international, en envahissant l'Afghanistan et en préparant une deuxième guerre contre l'Irak. Les États européens, membres de l'UE ainsi que les candidats à l'adhésion, ont voulu également dissiper la perception courante, à l'époque, selon laquelle les Américains « viennent de Mars » et les Européens « viennent de Vénus », tel que l'avait décrit l'Américain Robert Kagan<sup>2</sup>.

En 2003, l'Union Européenne est passée à l'action et a engagé deux opérations militaires, presque en simultané. La première a eu lieu en ex-République yougoslave de Macédoine (« Concordia »), dans le cadre des Accords de « Berlin Plus ». La seconde a été déployée en République Démocratique du Congo (« Artémis »), en 2003 également, mais de manière autonome. Ce qui a suscité quelques controverses quant au respect du « Droit du Premier Refus » induit par l'accord de « Berlin plus » au profit de l'OTAN et au détriment de la PESD.

Cette opération en RDC a marqué le début d'une présence européenne, quasi permanente, en Afrique subsaharienne. Cette présence est devenue de plus en plus

---

<sup>2</sup> KAGAN Robert, « Power and Weakness », Policy Review (Etats-Unis), été 2002.

multidimensionnelle et sophistiquée, en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Par la suite, sur plus d'une vingtaine d'opérations militaires et missions civiles, dans le monde, relevant de la PESD, achevées ou en cours depuis 2003, l'Afrique subsaharienne a fait l'objet, à elle seule, de 15 interventions dont 8 avec une composante militaire importante. En 2012, sur 11 opérations et missions relevant de la Politique de Sécurité et Défense Commune de l'UE (PSDC), en dehors de l'Europe, l'Afrique subsaharienne accueille une opération maritime militaire (EUNAVFOR « Atalanta ») et six missions civiles, dont une à forte composante militaire (EUTM « Somalia »)<sup>3</sup>.

Certaines interventions ont été des réussites temporaires, comme les trois opérations en RDC et au Tchad. Ces trois opérations terrestres ont été menées à titre intérimaire selon la modalité séquentielle, en matière de complémentarité avec les Nations Unies, pour la première en 2003 et la dernière en 2008. La deuxième, EUFOR-RDC, en 2006, était aussi une solidarité en parallèle avec l'ONU. Une exception notable, dans la durée et le nombre de forces concernées, c'est l'opération maritime de combat à la piraterie, EUNAVFOR « Atalanta », active depuis 2009.

La dimension multilatérale de la coopération internationale est un aspect commun et distinctif des opérations et des missions de l'UE, en conformité avec l'approche du multilatéralisme efficace de la Stratégie Européenne de Sécurité, de décembre 2003 révisée en 2008.

La facilité avec laquelle l'UE agit en Afrique tient aussi au rôle de certains de ses États membres, qui ont un passé et une présence africaine permettant le lancement d'opérations et missions, de façon aisée. En effet, la France a été le moteur des opérations « Artémis », EUFOR-RD Congo et EUFOR-Tchad/RCA. Le Portugal a œuvré activement pour le déploiement d'une mission de stabilisation et de Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) en Guinée-Bissau. L'Allemagne et l'Italie ont activement soutenu le lancement de l'opération maritime EUNAVFOR « Atalanta ».

Cependant, en dépit des engagements collectifs, les participations sont inégales et beaucoup d'États doivent faire un choix, à cause des ressources et des capacités, entre participer aux opérations et missions de l'UE ou à celles de l'OTAN. L'absence d'un système de financement commun, qui couvrirait toutes les dépenses d'une opération ou d'une mission,

---

<sup>3</sup> Opération EUNAVFOR « Atalanta », pp. 203-211 ; Mission EUTM « Somalia », pp. 510-512.

y compris le manque des compensations au prorata des soldats et des experts déployés, est un frein à des engagements plus substantiels, en personnel et en équipements. C'est pourquoi, l'engagement de l'UE en Afrique subsaharienne, relève aussi d'une logique d'assistance au développement des capacités africaines, en matière de prévention des conflits et de gestion des crises.

À la fin du XXème siècle, alors même que l'UE s'investissait dans une nouvelle phase de son développement institutionnel, et qu'elle préparait son élargissement (de 15 à 27 États membres), en Afrique, l'Organisation de l'Unité Africaine cédait la place à l'Union Africaine. Une nouvelle ère d'espoirs s'ouvrait pour le continent. L'OUA, en dépit de ses textes et des efforts effectués dans la dernière décennie du XXème siècle, n'a jamais pu atteindre ses objectifs en matière de paix et de sécurité. Le génocide au Rwanda et le grand conflit africain du Zaïre/RDC, ont en effet mis en évidence l'incapacité de l'OUA à prévenir les conflits et à gérer les crises.

La géographie, l'histoire des différents États africains, l'hétérogénéité des systèmes et des pratiques politiques, l'influence et la présence extérieures ainsi que l'état économique et social, sont tant d'obstacles considérables sur la voie de l'unité africaine. Cette complexité géopolitique explique, entre autre, le rôle déterminant joué par les Communautés Économiques Régionales et leurs Mécanismes Régionaux (CER/MR), en matière de paix et de sécurité, dans le règlement des conflits et des crises. Ainsi, à l'occasion du passage de l'OUA, décidé en 1999, à l'UA, les États africains ont intégré cette dimension régionale dans leur projet d'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité. L'Afrique, du nord au sud, est caractérisée par un système de sécurité décentralisé où les CER/MR jouent un rôle primordial.

Mais l'Union Européenne n'agit pas en Afrique subsaharienne avec les seuls instruments PESD. Elle actionne aussi, de façon combinée, ses instruments communautaires, relevant des ACP, comme elle a bien pu le faire pour contribuer au règlement de la crise au Togo, en actionnant la conditionnalité politique de Cotonou, sous la Présidence du Général Gnassingbé Eyadema. Cette crise a connu son paroxysme au moment du décès du Général-Président en février 2005.

Certes, l'Accord de Cotonou n'est pas le seul instrument communautaire actionnable par l'Union Européenne pour prévenir des crises ou sanctionner des comportements portant atteinte à la paix. Mais, les autres instruments communautaires géographiques ou thématiques dont dispose la CE-UE pour agir au bénéfice de la stabilité conjoncturelle ou structurelle dans

le monde, n'ont pas connu, jusqu'à lors, une application d'un écho aussi important que la conditionnalité politique de Cotonou dont la naissance impulsée par la crise du Togo, a permis de réviser l'Accord ACP/UE. Cet accord est donc le seul instrument communautaire dont la mise en œuvre aux fins de la paix et de sécurité en Afrique subsaharienne est évaluée aux côtés des instruments PESD/PSDC.

L'Article 11 de l'Accord de Cotonou s'intéresse explicitement aux « Politiques en faveur de la paix, prévention et résolution des conflits, réponse aux situations de fragilité ». Même si cela ne fait pas partie des stipulations qui peuvent donner lieu à l'ouverture de consultations au titre des Articles 96 (violation des éléments essentiels) et 97 de l'Accord, la dimension « paix et sécurité » crée des obligations pour les deux parties. Mais, seule l'UE garde l'autonomie. En finançant les activités de l'UA, des CER/MR et aussi des États africains à titre bilatéral, en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, l'UE devient un partenaire incontournable, en l'absence soit de sources de financement africaines, soit d'autres partenaires capables d'assumer la même charge que l'UE et ses États membres. Le même raisonnement s'applique à la Facilité de Paix pour l'Afrique (FPA) et à l'Instrument de Stabilité (IS), en cas d'urgence.

Toutefois, avec la crise économique dans la zone Euro, les États membres de l'UE, essaient de trouver des solutions de remplacement à la dépendance financière de l'Afrique.

Cet affaiblissement actuel de l'économie européenne, qui a pour résultat un gel relatif du budget communautaire pour les prochaines années, 2014-2020, est compensé, partiellement, en Afrique, par la croissance des échanges avec d'autres partenaires, dont la République Populaire de Chine, est au premier rang. Depuis que le Partenariat Afrique-Chine a été lancé, en décembre 2000, les relations politiques et économiques avec les États africains, les CER et l'UA, sont devenues plus substantielles, au-delà des déclarations d'usage. La présence chinoise en Afrique est un sujet de réjouissance pour les premiers concernés, mais de préoccupation pour les anciens partenaires, qui craignent pour leurs positions acquises. Toutefois, que ce soit la Chine ou ces derniers, les termes des échanges sont les mêmes : matières premières contre aide, investissements et infrastructures.

Le décollage économique de l'Afrique, promis depuis la Convention de Lomé, du 28 février 1975, avec ses références au développement industriel des États-ACP (Article 26), n'a pas encore eu lieu, en dépit des bons résultats obtenus dans la première décennie du XXIème siècle. Les meilleurs résultats sont concentrés dans les États qui possèdent des richesses

énergétiques, telles que le pétrole. Or cette ressource, comme le gaz et les mines, peut être aussi une source de conflits et de crises, dans un contexte international de compétition géopolitique pour le contrôle des sources d'approvisionnement en matières premières stratégiques.

L'Afrique recèle encore, en effet, beaucoup de ressources naturelles, accessibles et exploitables, avec des investissements peu élevés, par des sociétés, pour la plupart étrangères, qui dominent notamment le secteur du pétrole, du gaz, de l'uranium du fer et des terres rares. Dans le cadre de la compétition géopolitique entre les États-Unis et la Chine, l'Afrique se trouve ainsi au centre des intérêts de ces deux pays, même si la mise en exploitation, par fracturation hydraulique, amorcée aux États-Unis, du gaz et du pétrole de schiste, est de nature à modifier la donne stratégique avec une possible autonomisation de cet important importateur de ressources énergétiques en passe de devenir exportateur d'excédents de gaz et de pétrole de schiste. La Chine concentre aussi les plus grands gisements de gaz de schiste, suivie par les États-Unis, l'Argentine, le Mexique, l'Afrique du sud, l'Australie, le Canada, la Libye, l'Algérie, le Brésil, la Pologne et la France<sup>4</sup>. Mais en plus des problèmes environnementaux posés par l'exploitation de ces énergies non conventionnelles, une controverse est alimentée par les économistes quant à leur rentabilité.

Pour le moment, l'Afrique est encore dans un contexte où la Chine et les États-Unis dialoguent et coopèrent, plus qu'elles ne s'affrontent. Ce n'est pas la situation de la Guerre froide où l'alignement avec l'un ou l'autre camp pouvait avoir des conséquences négatives immédiates, en termes économiques et sécuritaires. Toutefois, l'Afrique avec ses importants motifs de vulnérabilité, peut être exploitée par des acteurs extérieurs ou locaux, pour des avantages à court ou moyen terme. Les questions ethnolinguistiques et autres préoccupations identitaires, dans chaque État africain, sont des facteurs d'instabilité exploitables. Il en est de même pour les questions religieuses et la répartition des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles ainsi que les problèmes liés aux terres agricoles et à l'eau.

Face à cette situation complexe, l'Union Européenne, est très active et se positionne, avec ses États membres, comme le principal contributeur au processus amorcé d'une nouvelle architecture africaine de paix et de sécurité, dominée par des objectifs de complémentarité et d'appropriation.

---

<sup>4</sup> « La folie du gaz de schiste », Courrier International, n° 1153, 6 décembre 2012, <http://www.courrierinternational.com/dossier/2012/12/05/la-folie-du-gaz-de-schiste> (consulté le 6 décembre 2012).

Ainsi, l'Union Européenne est dans tous les fronts, avec des instruments économiques, civils et militaires, pour lutter contre la « capillarisation de l'insécurité » constatée par le Professeur Jean-François Guilhaudis<sup>5</sup>, et ainsi, contribuer à faire cesser, en Afrique subsaharienne, l'instabilité et les motifs d'insécurité, qui sont aussi constitutives d'une menace à la paix et la sécurité internationales.

Mais avant d'examiner les réalités de cet activisme européen ainsi que son niveau de conformité au Droit européen, panafricain et international, il est nécessaire de s'appesantir sur les concepts « paix » et « sécurité », afin que l'appropriation de leur acception soit de nature à aider à mieux comprendre le défi de la sécurisation d'une zone de conflits complexes mais aussi une zone d'opportunités et d'espoir.

Paix et sécurité, même si le concept de sécurité est le seul, comparativement à celui de paix, à avoir fait l'objet d'une abondante réflexion doctrinale, le concept de paix étant souvent relativisé comme négation de la guerre, il n'en demeure pas moins que ces deux notions ont un point commun. Ils sont en effet tous les deux historiquement envisagés dans une perspective essentiellement stato-centrée. Dans les deux cas, le référent est l'État, même si un effort de sectorisation de la sécurité, a été effectué, notamment avec la sécurité sociétale dont l'unité de référence peut être un groupe d'individus appartenant à une nation, une communauté linguistique ou religieuse. Il s'agit en somme d'une diversité des communautés identitaires aspirant à la promotion ou la sauvegarde des valeurs centrales partagées.

En raison donc de la centralité de l'État dans les études de sécurité et de paix, l'on pourrait s'interroger sur l'opportunité de s'attarder sur l'acception de chacun des deux concepts, alors même que l'action pacificatrice de l'UE, en Afrique subsaharienne, s'applique, pro-activement ou ré-activement, à des crises et conflits essentiellement internes, et non à des conflits opposant des États, à quelques exceptions près.

Pourtant, l'étude de ces deux notions est d'un réel intérêt qui va au-delà de l'argument de sectorisation de la sécurité ou de la paix et de l'émergence d'autres référents que l'État.

En effet, les interventions de l'UE, qu'elles soient civiles ou militaires ou encore en matière d'aide au développement, ont toutes une dimension culturelle en ce qu'elles visent à exporter, aux fins de leur appropriation par les destinataires, des valeurs européennes regroupées dans le générique, « valeurs démocratiques ».

---

<sup>5</sup> GUILHAUDIS Jean-François, Relations internationales contemporaines, Paris, Litec, 3<sup>e</sup> édition, 2010, 875 p.

En diffusant des telles valeurs, l'UE poursuit un objectif de démocratisation de ses partenaires afin que, pour sa propre sécurité, soit baissée l'intensité du dilemme de la sécurité. Il est en effet admis, depuis Emmanuel Kant, jusqu'à Dean Doyle et Michael Russett que « les démocraties ne se font pas la guerre et seulement entre elles »<sup>6</sup> dans les études de la paix démocratique. D'où tout l'intérêt d'offrir une préalable grille d'analyse des concepts de paix et de sécurité. Ce qui va être envisagé, d'abord du point de leurs fondements lointains dans la culture occidentale, que s'agissant des approches récentes sécuritaires européennes tirées de la CSCE/OSCE, de l'OTAN et de l'ONU puis développées par l'UE notamment dans sa Stratégie Européenne de Sécurité de 2003, révisée en 2008.

Paix et sécurité, sont deux concepts essentiellement contestables, comme le sont notamment d'ailleurs toutes les notions des relations internationales (puissance, intérêt national, équilibre des puissances ...) ainsi que celles de la science politique (démocratie, totalitarisme, liberté, pouvoir, égalité, justice...)<sup>7</sup>.

Pour Dario Battistella, une notion essentiellement contestable se caractérise par le fait que :

- elle est soumise à des usages concurrents ;
- son ambiguïté donne lieu à des usages et des interprétations discutables ;
- le concept n'a pas d'existence propre sans ses usages concurrents.

Le concept de sécurité, vu sous un tel angle, est qualifié, par Steve Smith, d'être « un champ de bataille en soi pour soi »<sup>8</sup> quoique Wolfers ait, dès 1952, apporté une définition globalement acceptée par tous en ces termes : « La sécurité, dans un sens objectif, mesure l'absence de menaces sur les valeurs centrales ou, dans un sens subjectif, l'absence de peur que ces valeurs centrales ne fassent l'objet d'une attaque ».

En effet, en dépit de ce quasi-consensus, Barry Buzan a « complexifié » la situation, estimant que la sécurité est la « poursuite de la liberté de toute menace ». De là, va s'ouvrir une très importante controverse doctrinale portant à la fois sur :

- le sujet de la sécurité ou unité de référence dont on doit protéger les valeurs

---

<sup>6</sup> Cités par BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences-Po, Coll. « Références inédites », 3ème édition, août 2009, ISBN 978-2-7246-1124-3, 694 p., pp. 545-565.

<sup>7</sup> BUZAN Barry, cité par BATTISTELLA Dario, *idem*, p. 507.

<sup>8</sup> SMITH Steve et WOLFERS, cités par BATTISTELLA Dario, *ibid.*, p. 510.

centrales (un État, l'humanité, un individu, une communauté identitaire, une autre collectivité ou groupe public ou privé) ;

- quel type de menace doit-elle être absente ou que l'on ne doit pas redouter ou encore dont on doit se préserver (militaire, non militaire, économique, environnementale, identitaire), réelle ou potentielle ;
- les valeurs centrales réellement ou potentiellement menacées (survie de l'État, souveraineté, intégrité territoriale, bien-être, identité culturelle, libertés fondamentales) ;
- les moyens multiformes d'actions réactives ou proactives à mettre en œuvre (discours politique, instruments militaires ou civils, leviers économiques et financiers).

Si dans une approche stato-centrée, dite aussi stratégique, la menace est de type militaire et que l'unité de référence est l'État, un élargissement a fait émerger des menaces non militaires ainsi que des unités de référence autres que l'État.

Ainsi, selon Dario Battistella, il se dégage chez les réalistes un consensus dont la notion de sécurité est le maître-mot pour qui, depuis Thomas Hobbes, « la rivalité, la méfiance et la fierté » sont les trois motifs de guerre qui font prendre aux hommes l'offensive pour des raisons de « profit, sécurité et réputation »<sup>9</sup>.

Mais, la priorisation de la sécurité, comme maître-mot de l'approche réaliste, a ouvert une nouvelle controverse quant au rang à accorder à d'autres objectifs comme la puissance, la richesse et la gloire. D'un côté, Arnold Wolfers doute que « les nations subordonnent toutes leurs valeurs à la maximalisation de leur sécurité »<sup>10</sup>. De l'autre, Kenneth Waltz estime que « l'objectif premier [c'est la sécurité, car] ce n'est qu'à condition que leur survie soit assurée que les États cherchent à satisfaire d'autres buts tels que la tranquillité, le profit ou la puissance »<sup>11</sup>.

C'est dans ce contexte que la conception réaliste se cristallise autour de ce qu'Herbert Butterfield dénomme « la peur hobbesienne » et que John Hertz appelle « dilemme de la

---

<sup>9</sup> HOBBS Thomas, cité par BATTISTELLA Dario, op. cit, p. 510

<sup>10</sup> WOLFERS Arnold, ibid. p.510

<sup>11</sup> WALTZ Kenneth, ibid. p. 511

sécurité »<sup>12</sup>.

Prenant à son compte le concept de dilemme de la sécurité, Barry Buzan propose une grille d'analyse mettant en exergue « une dimension régionale de la sécurité [avec] la notion de complexe de sécurité<sup>13</sup>. Il définit le complexe de sécurité comme « un groupe d'États dont les soucis primordiaux de sécurité sont si étroitement liés que la sécurité d'aucun d'entre eux ne saurait être séparée de celles des autres »<sup>14</sup>. Cette notion est ensuite redéfinie à l'école de Copenhague (qu'il a quitté pour l'école anglaise), par O. Woevers, en ces termes : « un ensemble d'unités dont les processus primordiaux de sécurisation et/ou de désécurisation sont si étroitement liés que leurs problèmes de sécurité ne sauraient être analysés ou résolus les uns sans les autres »<sup>15</sup>

Cette course entre l'épée et le bouclier, qu'est le dilemme de la sécurité, est une spirale sans fin, sauf quelques atténuations dans le temps.

Partant de ce constat d'impasse, Deutsch pense aux communautés de sécurité comme solution à cet état de guerre permanente ou redoutée, telles que lesdites communautés ont été forgées par R. Van Wageningen en 1952, devancé notamment par Kant avec son idée de « Fédération d'États libres »<sup>16</sup>.

Il s'en dégage quatre types de communautés de sécurité, à savoir :

---

<sup>12</sup> BUTTERFIELD Herbert et HERTZ John, cités par Dario BATTISTELLA, *ibid*, p. 512. Le terme de dilemme de la sécurité a bien été forgé par J. HERZ. Mais la notion de « peur Hobbesienne », du Britannique H. Butterfield, *ibid*. p.21, exprime la même idée : « Dans la situation que j'appelle « peur hobbesienne » (...), vous pouvez vous-même ressentir vivement la peur terrible que vous avez à l'encontre de l'autre partie, mais vous ne pouvez pas vous faire une idée de la contre-peur de l'autre, ni même comprendre pourquoi il devrait à tel point être nerveux. Parce que vous savez que vous ne lui voulez aucun mal, et que vous ne voulez rien d'autre de lui sinon des garanties pour votre propre sécurité ; et il n'est jamais possible de se rendre compte ou de se rappeler que dans la mesure où lui-même ne peut pas pénétrer vos pensées, il ne peut jamais avoir la certitude que vous avez vous-même de vos propres intentions ». D'après A. Wolfers, « National Security as an Ambiguous Symbol », *art. cite*, qui reprend à son compte l'analyse de J. Herz, l'idée du dilemme de la sécurité est déjà présente chez J. Bentham notant que « des mesures de simple auto-défense sont naturellement perçues comme des projets d'agression » avec pour résultat que « chacun tente de prendre l'autre de court de peur d'être lui-même devancé ». On peut même se demander si elle n'est pas déjà intuitivement perçue par J.-J. Rousseau notant que « toutes les horreurs de la guerre [naissent] des soins qu'on avait pris pour la prévenir » (J.-J. Rousseau, *Que l'état de guerre naît de l'état social op. cit.*, p. 603 », tant H. Butterfield, *History and Human Relation, op. cit.*, p. 19-20, reprend presque mot pour mot la même idée dans le contexte de la Guerre froide : « La plus grande guerre dans l'histoire pourrait se produire [...]entre deux puissances toutes les deux désespérément soucieuses d'éviter tout conflit de quelque sorte. »

<sup>13</sup> BUZEN Barry, cité par Dario BATTISTELLA *op. cit.* p. 523. Le rôle médiateur de la distance.. p. 523 à 524 (40).

<sup>14</sup> *Ibid*. p. 524

<sup>15</sup> *Ibid* p. 530

<sup>16</sup> *Op. cit.* p.519.

- 1- les communautés de sécurité unifiées comme les États-Unis ;
- 2- les communautés de sécurité pluralistes, États-Unis et Canada ;
- 3- les non-communautés de sécurité unifiées (les États-Unis avant et pendant la Guerre de Sécession, et la Yougoslavie au moment de son effondrement) ;
- 4- la non-communauté de sécurité pluraliste (États-Unis et URSS)<sup>17</sup>.

Si seule une entité politique unifiée est de nature à assurer la sécurité de ses membres, et que le dilemme de la sécurité peut offrir une pause, ou une paix par l'équilibre des puissances entre l'offensive et la défensive, Karl Deutch estime que la sécurité est « envisageable entre [...] États souverains, c'est-à-dire en état d'anarchie »<sup>18</sup>, à l'instar de la Norvège et de la Suède.

Mais ici, seule la sécurité militaire est prise en compte comme condition de survie de l'unique unité de référence qu'est l'État. Aussi, Barry Buzan va-t-il dégager d'autres dimensions de la sécurité qui vont faire l'objet, après qu'il soit parti à l'école anglaise, d'une sectorisation par l'école de Copenhague qui distingue quatre nouvelles dimensions de la sécurité, à savoir : la sécurité politique, la sécurité économique, la sécurité environnementale, la sécurité sociétale. La sécurité politique, concerne la stabilité institutionnelle des États, leurs systèmes de gouvernement et la légitimité de leurs idéologies. La sécurité économique est relative à l'accès aux ressources, marchés et finances nécessaires pour maintenir, de façon durable, des niveaux acceptables de bien-être et de pouvoir étatique. La sécurité environnementale, porte sur la sauvegarde de la biosphère locale et planétaire. La sécurité sociétale ou « permanence à l'intérieur de conditions acceptables d'évolution, des schémas traditionnels de langage et de culture ainsi que l'identité et des pratiques nationales et religieuses »<sup>19</sup>, est une notion en rupture avec toutes les approches ayant pour unique référent ou unité de référence l'État, à l'exception toutefois de la sécurité environnementale. Elle met en exergue d'autres référents de la sécurité tels une nation, une ethnie, une communauté religieuse, ou tout autre groupe identitaire dont l'instinct de survie développe un « nous » antagoniste à l'autre ou « aux autres ». Cet antagonisme est exacerbé par des menaces identitaires que peuvent constituer des flux migratoires, l'importation des biens culturels étrangers, la prise de contrôle des richesses nationales par des intérêts étrangers, l'intégration

---

<sup>17</sup> Ibid, p.520.

<sup>18</sup> Deutch cite par Dario BUTTERFIELD, op. cit. p. 522.

<sup>19</sup> Ibid. p. 525 à 526

dans des entités plus vastes.

Si en prenant pour référent unique l'État, le concept de sécurité offre, relativement à la paix, soit une impasse, soit une pause précaire, soit encore un équilibre « offensive-défensive », ou même un résultat forgé par des communautés de sécurité unifiées ou pluralistes, l'on peut se demander quelle définition apporter au concept de paix tel qu'il est visé par les actions de l'UE en Afrique subsaharienne.

Les choses vont davantage se « complexifier » en multipliant les référents et, surtout, en prenant en compte des dimensions de la sécurité autre que la sécurité militaire, pour démêler le sens du substantif paix, aux fins d'envisager jusqu'où l'UE peut-elle aller, au regard de ses instruments d'action, des contextes conflictuels subsahariens, des structures sécuritaires panafricaines et subrégionales ainsi que la nouvelle donne internationale.

Dans ce contexte particulièrement complexe, le concept de paix fera l'objet d'une tentative de définition, dans une perspective historique, alimentée par une importante controverse doctrinale, ayant envisagé le couple guerre et paix, depuis l'approche pessimiste des réalistes comme Carl Von Clausewitz, G. Blainey, Raymond Aron, Kenneth Waltz, Jean-Jacques Rousseau, Thomas Hobbes, Hans Morgenthau..., jusqu'au père de la « renaissance » de la théorie de la paix démocratique, l'Américain Dean Babst, dans les années 1960, après l'isolement d'Emmanuel Kant, en 1795.

Une deuxième approche, dans la définition de la notion de paix, s'organisera à partir de la pratique et des corps de règles des Nations Unies, notamment sa Charte, dans ses stipulations relatives à « la paix et à la sécurité internationales » et à partir de ses Opérations de Maintien de la Paix (OMP). Un nouvel éclairage sera apporté au Droit européen dans sa pratique et son effort normatif qui ont largement inspiré l'UA et ses instruments de paix.

En effet, s'agissant de l'approche historique, la paix est négativement définie comme absence de guerre. La paix n'a donc pas de définition autonome qui ne puisse pas invoquer la guerre. Pour Héraclite, « guerre [polemos], de tout est père, et de tout est roi »<sup>20</sup> comme chez Carl Von Clausewitz, dans « De la guerre », la guerre est définie comme « un acte de violence destiné à contraindre notre adversaire à exécuter notre volonté »<sup>21</sup>. L'on est alors tenté de croire qu'une fois cette volonté faite, la parenthèse de la guerre se referme pour que revienne

---

<sup>20</sup> Héraclite, cité par Bario BATTISTELLA, op. cit. p. 543

<sup>21</sup> Carl Von CLAUSEWITZ, cité par Dario BATTISTELLA, ibid, p. 543

la période de paix ; la paix prise alors comme un ordre établi que la guerre est venue troubler pour atteindre des objectifs ponctuels. Il n'en est rien car, pour le fondateur du réalisme moderne, Thomas Hobbes, la guerre « ne consiste pas seulement dans la bataille et dans les combats effectifs, mais dans un espace de temps où la volonté de s'affronter en des batailles est suffisamment avérée »<sup>22</sup>. Pour lui, la paix serait le temps où il n'y a ni combat établi, ni combat imminent ou potentiel, et pourquoi pas imaginaire, quand on sait le subjectivisme de l'être humain et son sens prononcé de l'instrumentalisation.

La paix redevient une parenthèse dans la logique de tous les réalistes. La guerre c'est la permanence. Ainsi, comme le dit Raymond Aron<sup>23</sup>, les relations internationales « se déroulent à l'ombre de la guerre » « de tous les temps historiques et de toutes les civilisations » ; la paix étant envisagée comme une simple « suspension, plus ou moins durable, des modalités violentes de la rivalité entre unités politiques, [...] à l'ombre des batailles passées et dans la crainte ou l'attente des batailles futures ».

Ainsi, dans la lignée de Jean-Jacques Rousseau, Kenneth Waltz<sup>24</sup> préconise un Gouvernement international, comme condition de la paix. Ce, parce qu'il s'agit d'un instrument de supranationalité générateur de paix en ce sens qu'il serait abolitionniste de l'anarchie internationale du fait de la coexistence d'États-Nations jalouses de leur souveraineté et avides de puissance, de richesse et de bien-être. Des telles aspirations ne seraient possibles que dans un climat de paix dont le sentiment de sécurité doit être à la fois avéré et intérieur.

Mais, comme lui-même Kenneth Waltz<sup>25</sup> est convaincu que l'idée d'un « gouvernement mondial » est illusoire, tous les réalistes sont de même avis avec Hans Morgenthau<sup>26</sup>, qui assène en ces termes : « l'histoire montre que les nations sont en permanence en train de se préparer à la forme de violence organisée qu'est la guerre, de s'y engager activement, ou d'en récupérer ». En l'espèce, les réalistes ponctuent la vie internationale en trois périodes :

- un temps consacré aux préparatifs de la guerre ;

---

<sup>22</sup> Thomas HOBBS, cité par Dario BATTISTELLA, op. cit. p. 543

<sup>23</sup> Raymond ARON, cité par Dario BATTISTELLA, op. cit. p. 544

<sup>24</sup> Kenneth WALTZ, cité par Dario BATTISTELLA, ibid, p. 544

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Hans MORGENTHAU, cité par Dario BATTISTELLA, op. cit. p. 544

- un temps pendant lequel la guerre a lieu ;
- un temps pendant lequel on récupère, dans la perspective d'une autre guerre.

En fait, pour les réalistes, la paix n'existe pas sans Gouvernement mondial qui est, lui-même, une utopie. D'où il faut envisager la paix comme étant l'entre-deux guerres.

Mais aussi convaincants qu'ils puissent paraître, les réalistes ne sont pas vainqueurs dans leur guerre d'approches. En effet, il leur est opposé que depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, seuls quelques États, et principalement les puissances internationales, sont engagés dans des guerres pour la plupart par États non démocratiques ou communautés multiformes interposés. Par ailleurs, ces guerres opposent soit une démocratie contre un régime non démocratique, soit celui-ci contre un autre régime non démocratique. Davantage intéressant, les démocraties ne se font pas la guerre depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, sauf si la crise financière et économique internationale, qui secoue les puissances historiques, depuis 2008-2009 et dont les conséquences, notamment inhérentes à la récession mondiale, était de nature à inverser la tendance.

Ce qui pourrait pousser les puissances militaires à aller chercher, par la force dans les pays en développement, les ressources nécessaires à la relance de leurs économies, au bord de la faillite, du fait de leur excroissance ou de l'atteinte de l'apogée. Elles pourraient aussi se faire la guerre par des communautés locales interposées, sous des prétextes divers. Cette instrumentalisation cacherait, en réalité, des velléités de contrôle des richesses naturelles, énergétiques, forestières, minières et même écologiques ainsi que financières, qui se raréfient au Nord alors qu'elles sont en abondance au Sud.

Une telle hypothèse, quoique envisageable quand on se remémore les conséquences de la crise économique de 1929-1930, n'est pas encore plausible.

Ainsi, la thèse de la paix démocratique demeure encore défendable depuis qu'elle est envisagée par Emmanuel Kant, à la suite de Thomas Hobbes et de Jean-Jacques Rousseau.

En effet, dans une approche d'unification, Kant<sup>27</sup> dégage trois principales conceptions libérales de la paix, à savoir : un régime républicain, une alliance institutionnelle permanente et une hospitalité universelle. Un régime républicain est vu ici dans le sens donné à la République comme synonyme, au 18<sup>ème</sup> siècle, de démocratie représentative. L'usage isolé de « démocratie » qui signifie alors « démocratie directe » était assimilée au despotisme.

---

<sup>27</sup> Emmanuel KANT, cité par Dario BATTISTELLA, op. cit. pp. 57 et 58.

L'institution d'une sorte d'alliance permanente, se ferait dans l'optique, non pas d'une République mondiale, illusoire et liberticide, mais celle de paix par des institutions où le Droit International assure et promeut un fédéralisme d'États libres, un multilatéralisme efficace.

La promotion des conditions d'hospitalité universelle, est l'idée d'un cadre organisant un droit cosmopolitique des relations commerciales entre nations ou Droit du commerce international. Ce droit génèrerait une paix par l'interdépendance économique.

Mais Emmanuel Kant est isolé car, il a affaire aussi bien aux réalistes qu'il contredit, mais également aux libéraux, allant de Montesquieu et à Mill<sup>28</sup> qui préfère la paix démocratique à la paix par le « doux commerce ». Plus grave, la thèse de Kant s'oppose aux théorisations des pionniers de la pensée politique comme Thucydide et Machiavel<sup>29</sup>. Ces derniers, en effet, nourris par la démocratie d'Athènes et par la République de Rome, dont l'impérialisme était expansif, avaient déjà conclu que les démocraties étaient, par nature, « intrinsèquement belliqueuses ». Ils sont d'ailleurs soutenus par Alexander Hamilton<sup>30</sup>, défenseur du fédéralisme, qui estime que « le comportement extérieur des Républiques n'a rien à envier à celui des monarchies ».

Le postulat de la paix démocratique va alors être délaissé pendant un temps. En vain, le Président américain, Woodrow Wilson, tirant expérience de la Première Guerre mondiale, qui a marqué son époque et sollicitant un deuxième mandat sous le slogan « il nous a épargné de la guerre », propose, dans ses quatorze points de programme politique, de « convertir le monde à la démocratie dans l'espoir de le rendre plus pacifique »<sup>31</sup>. Cette tentative est d'autant vaine que Quincy Wriqth argue qu' « il y a des tendances favorables à la paix et à la guerre à la fois dans les démocraties et dans les autocraties »<sup>32</sup>. Ce postulat va demeurer, malgré les fondements de l'esprit pacifique qui caractériserait les démocraties et que Kant justifie par le fait que, ici, l'autorisation d'entrée en guerre est donnée par ceux qui sont sensés supporter les horreurs de la guerre et son coût multiforme. Pour lui, dans les régions non démocratiques, le dirigeant décide de la guerre, les sujets la subissent et les diplomates s'organisent quant à son issue.

---

<sup>28</sup> Montesquieu et Mill cités par Dario BATTISTELLA, op. cit. p. 549

<sup>29</sup> Thucydide et Machiavel cités par Dario BATTISTELLA, op. cit. p. 549

<sup>30</sup> Alexander HAMILTON, cité par Dario BATTISTELLA, ibid. p. 549

<sup>31</sup> Woodrow WILSON, cité par Dario BATTISTELLA, op. cit. p. 549

<sup>32</sup> Quincy wriqth, cité par Dario BATTISTELLA, ibid p. 550

Toutefois, la paix démocratique n'est pas enterrée. Elle va ressurgir, d'abord de façon inaperçue, grâce à un écrit de Dean Babst. Pourtant non internationaliste, Dean Babst va publier un article dans lequel il affirme, au début des années 1960, que depuis 1789, « aucune guerre n'a été menée entre États-Nations indépendants dont les gouvernements sont élus démocratiquement [et que] la démocratie devient une implacable force de paix »<sup>33</sup>.

Ainsi, dans le cadre de deux programmes de recherche quantitative, menés d'une part par David Singer et Melvin Small et, d'autre part, par Rudolf Rummel, la théorie de la paix démocratique va être relancée. Certes les deux recherches, menées pour deux périodes différentes, l'une pour la période plus longue et plus ancienne de 1815 à 1865 et l'autre seulement de 1976 à 1980, vont aboutir à des conclusions contradictoires. Les premiers en effet, David Singer et Melvin Small, vont conclure que « les démocraties n'ont pas été prédisposées à la paix [et que] les Gouvernements non élus n'ont nullement le monopole des guerres inutiles et agressives »<sup>34</sup>. Cette absence de corrélation entre démocratie et paix, n'est pas partagée par Rodolph Rummel qui démontre, pour sa période étudiée, qu'« il n'y a pas de violence entre États démocratiques [et que] plus un État est démocratique, moins il tend à être impliqué dans un conflit international violent »<sup>35</sup>.

Mais la différence de résultats est que Rummel n'a comparé que les États souverains et s'est privé ainsi des guerres de ceux-ci contre les peuples coloniaux et les guerres intra-étatiques.

De leur côté, Singer et Small prennent en compte les guerres contre les peuples coloniaux tout en intégrant les comportements des démocraties entre elles ainsi que celles-ci vis-à-vis des tiers non démocratiques. C'est le contraire chez Rummel qui se soucie de la paix entre démocraties, peu importe si celles-ci sont en guerre avec des non démocraties.

Ces deux constats vont amener, au début des années 1980, Michael Doyle à conclure que « les démocraties se trouvent en état de paix entre elles et seulement entre elles [...] , dans leurs relations avec des États non libéraux, les États libéraux sont tout aussi agressifs et portés au recours à la force que tout autre forme de gouvernement ou de société »<sup>36</sup>. Analysant le « lien de causalité entre la nature libérale d'un régime et le comportement extérieur d'un tel

---

<sup>33</sup> Dean BABST, cité par Dario BATTISTELLA, op. cit. p. 550

<sup>34</sup> David SINGER et Melvin SMALL, cités par Dario BATTISTELLA, op. cit. pp.550 et 551

<sup>35</sup> Rodolf HUMMEL, cité par Dario BATTISTELLA, ibid. pp. 550 à 552

<sup>36</sup> DOYLE Michael, cité par BATTISTELLA Dario, ibidem

État, Michael Doyle<sup>37</sup> est le premier à expliquer cette corrélation en renvoyant aux trois conditions kantienne de la paix perpétuelle, présentées comme conditions de consolidation de la paix entre démocraties, à savoir : les contraintes institutionnelles qui encadrent le processus de prise de décision au sein d'une démocratie, le respect mutuel entre démocraties, l'intérêt pour le maintien de la paix partagé entre les citoyens d'États démocratiques. Les contraintes institutionnelles encadrant le processus de prise de décision dans une démocratie renvoient à l'idée de Kant des gouvernants élus. Ces derniers sont, ainsi, peu enclins à exposer leur peuple à une guerre dont le coût que payerait ledit peuple serait de nature à l'amener soit à retirer sa confiance aux dirigeants élus, soit à la refuser. Le respect mutuel entre des démocraties, découlent des valeurs communes qu'elles partagent et que Kant envisage en « confédération librement consentie d'États démocratiques » et non un Gouvernement supranational. L'intérêt pour le maintien de la paix partagé entre les citoyens d'États démocratiques, résulte des « liens d'interdépendances commerciales transnationales ». Ce sont ces liens que Kant appelle sous le vocable d' « hospitalité universelle [ou] droit cosmopolitique organisant les relations commerciales entre nations ». Michael Doyle est ainsi d'avis avec ce dernier qui estimait que le monde « est arrivé au point où toute atteinte au droit en un seul lieu de la terre est ressentie en tous »<sup>38</sup>.

Kant a-t-il prophétisé le thème de la « Responsabilité de Protéger », désormais en plein essor depuis le 21<sup>ème</sup> siècle ? L'on est porté à croire que la prophétie s'est réalisée. En effet, les grandes démocraties sont engagées dans un interventionnisme promoteur des valeurs démocratiques. Ce qui ressemble à une volonté de se conformer aux conditions qui se dégagent des explications de Michael Doyle pour construire la paix internationale, en distinguant les républiques de Kant de celles de Machiavel ainsi que les démocraties capitalistes de Schumpeter, de la république de Kant<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> DOYLE Michael, *ibid.* pp. 553 et 554

<sup>38</sup> KANT Emmanuel, cité par BATTISTELLA, *ibid.*, p. 554

<sup>39</sup> DOYLE Michael, cité par BATTISTELLA Dario, *op. cit.* p. 554 « contrairement aux républiques de Machiavel, les républiques de Kant sont capables de sauvegarder la paix entre elles, parce qu'elles pratiquent la modération démocratique et parce qu'elles sont capables d'apprécier les droits internationaux des républiques étrangères [...dérivant] de la conception que se font les républiques des habitants des autres républiques, considérés comme leurs équivalents moraux. Contrairement aux démocraties capitalistes de Schumpeter, les républiques de Kant demeurent en état de guerre avec les États non républicains. Elles se sentent menacées dans leur sécurité auprès des États qui ne connaissent pas de mécanismes modérateurs. Car, même si ces guerres leur coûtent souvent davantage qu'elles ne leur rapportent, en termes économiques, elles sont disposées à promouvoir, y compris par la force donc, la démocratie, la propriété privée et les droits individuels à l'étranger contre les États non républicains qui parce qu'ils ne représentent pas de façon authentique les droits individuels, ne sauraient se voir appliquer le principe de non-ingérence dans leurs affaires intérieures ».

Les fondements de l'interventionnisme des Occidentaux en Libye ne sont-ils pas trouvés ainsi que leur sympathie pour les révolutionnaires arabes ? On est porté à y croire même si les puissances internationales sous-estiment les conséquences du retournement futur d'armes qu'elles livrent aux groupes rebelles ainsi que les risques de tribalisation d'élections et groupements politiques dans ces États et leur basculement dommageable dans un belliciste fondamentalisme religieux.

Reprenant les corrélations élaborées par Michael Doyle, un autre grand théoricien de la paix démocratique, Bruce Russett, en 1993, recule, au 19<sup>ème</sup> siècle, le curseur du constat de la paix démocratique grâce à deux illustrations ci-après : l'accord trouvé entre les États-Unis et la Grande-Bretagne en 1894 et 1895 ; la résolution pacifique du conflit colonial en Afrique entre la France et la Grande-Bretagne. L'accord a été trouvé entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, en 1894 et 1895, alors que la crise vénézuélienne avait réuni toutes les conditions d'un affrontement militaire. Cet accord sera la base de la relation privilégiée États-Unis-Grande-Bretagne et le socle du lien transatlantique. La résolution pacifique du conflit colonial en Afrique, entre la France et la Grande-Bretagne, va fonder leur « entente cordiale au lendemain de la crise de Fachoda en 1898.

Grâce à ces deux situations prouvant la réalité de la paix démocratique, Russett apporte deux explications au comportement pacifiste observé entre des démocraties. D'abord, pour lui, ce pacifisme résulte des valeurs internes à une démocratie en ce qu'elles assurent la promotion de la culture du compromis dans les compétitions nationales entre partis politiques et hommes politiques pour le contrôle du pouvoir. Les partis et les hommes politiques ont alors des prédispositions acquises du fait de la pratique constante des négociations pour régler les conflits internes, économiques ou sociaux ; créditant ainsi un sentiment réciproque de confiance entre deux États démocratiques. Cette confiance résulte du fait que, de part et d'autre, chacun privilégie la négociation et le compromis, qu'il a les atouts et la volonté pour un règlement pacifique de tout conflit et qu'il cherchera à les épuiser d'abord dans son comportement extérieur face à l'autre démocratie. Mais ce ne sera pas le cas vis-à-vis d'un État non démocratique dont il redoute, faute de culture de compromis et de la négociation, une aversion au dialogue pour préférer la force. C'est face à ce potentiel recours à la force que la démocratie va alors se prémunir par des actes offensifs et même préventifs.

Il s'ajoute à l'élément culturel, l'existence dans les démocraties, des contraintes institutionnelles qui obligent les dirigeants à la transparence avant toute action guerrière. Ces contraintes sont notamment l'information de l'opinion publique, se soumettre aux critiques,

expliquer devant les médias les options envisagées, requérir, si ce n'est l'autorisation parlementaire, du moins le budget nécessaire. Il y a là un ensemble des préalables qui proscrivent, en principe, les attaques surprises. Par conséquent, celles-ci ne peuvent être redoutées par l'autre démocratie. Or les États non démocratiques n'ont ni autorisation préalable à requérir, ni des explications à donner à une presse bâillonnée ou aux ordres. Encore moins, ils n'ont des comptes à rendre à un peuple souvent asservi, contrairement au peuple d'une démocratie, pour lequel et par lequel, le pouvoir est au service de son intérêt général. D'où la crainte de toute démocratie d'être victime, à tout moment, d'une attaque d'un État non-démocratique et contre laquelle il faut, au minimum, se prémunir. Il est également envisagé par les démocraties une autre modalité de prévention, celle de forcer la non-démocratie à exécuter, par tous les moyens, notamment par une intervention d'appropriation des valeurs démocratiques, la volonté de l'État démocratique.

Ainsi, de la paix démocratique, il faut écarter l'idée naïve de la paix par la démocratie. Cette dernière sous-tend que les démocraties seraient pacifistes même vis-à-vis des non-démocraties.

En effet, si les démocraties ne se font pas la guerre, ce n'est pas parce que leurs peuples seraient exclusivement pacifistes ou qu'ils n'auraient pas les moyens de la guerre. Ce n'est pas aussi le fait que les procédures institutionnelles seraient paralysantes. Les raisons sont autres. En effet, entre démocraties, le dilemme de la sécurité est désamorcé ou neutralisé par l'entente réciproque ou confiance partagée que l'autre ne fera pas, en premier, usage de la force. Ce qui garantit, de facto, une marge certaine pour l'action diplomatique. La paix démocratique est dyadique en ce sens que les démocraties ne se font pas la guerre entre elles et seulement entre elles. La raison en est que, entre démocraties de force égale, il y a, en plus de l'équilibre « offensive-défensive », le mécanisme de l'entente réciproque ou de la confiance réciproque, inhérent à la transparence dans le processus des décisions d'actions extérieures. Les valeurs démocratiques sont réciproquement promues et sauvegardées par chaque démocratie. Ainsi, il n'est plus nécessaire, entre deux démocraties de force inégale, que la plus forte puisse avoir des velléités à violer le principe de non-ingérence pour exporter lesdites valeurs vers la démocratie de force inférieure.

D'où les trois axiomes ci-après :

- 1- entre une démocratie et une non-démocratie ainsi que entre deux non-démocraties, l'état de guerre est prégnant ;

- 2- entre un État démocratique et un État non-démocratique de force égale, l'état de guerre résulte de l'inéluctable dilemme de la sécurité ;
- 3- entre un État démocratique et un État non-démocratique de force inégale, l'état de guerre procède du non-respect par l'État fort du principe de non-ingérence, dans les affaires intérieures de l'État moins fort.

Les approches de Doyle et Russett sont au cœur de la relation UE-Afrique et particulièrement UE-Afrique subsaharienne, qu'il s'agisse des objectifs des accords de Lomé puis de Cotonou, pour l'exportation en Afrique des valeurs européennes, ou encore des instruments PESD, militaires ou civils, usités par l'UE pour agir au service de la paix et de la sécurité en Afrique subsaharienne.

La thématique alimente aussi la controverse née de l'alternative qu'offre le Forum de Coopération Sino-Africaine, le FCSA, en ce qu'il prône une politique d'aides exempte de conditionnalité démocratique. Pour l'UE et les autres Occidentaux, il y a un risque de neutralisation, sinon de marginalisation de la conditionnalité politique de Cotonou. Par ailleurs, le FCSA appelle, avec d'autres Émergents, à l'avènement d'une multipolarité, susceptible, selon les Occidentaux, de mettre un terme au statu quo du multilatéralisme actuel dont la gouvernance politique et financière est monopolisée par les puissances historiques, même si l'UE appelle à un multilatéralisme efficace principalement dirigé contre l'hyperpuissance américaine.

Au plan opérationnel et universel, les notions de paix et de sécurité sont codifiées dans la Charte de Nations Unies souvent sous le générique de « paix et sécurité internationales » précédé du substantif « menace » et surtout avec l'invocation du Conseil de Sécurité, comme premier garant de la paix et de la sécurité internationales.

À l'ONU, en mars 2005, dans un rapport intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme par tous », le Secrétaire Général Koffi Annan estime que « les menaces pour la paix et la sécurité ne sont pas seulement la guerre et les conflits internationaux, mais aussi la violence civile, la criminalité organisée, le terrorisme et les armes de destruction massive [...la pauvreté, les épidémies mortelles et la dégradation de l'environnement...] ».

Le Conseil de Sécurité, conformément à l'article 53 du Chapitre VIII de la Charte des Nations, peut déléguer ou décentraliser, sous son contrôle, cette responsabilité, à la charge d'organisations régionales. De celles-ci, seules quelques-uns peuvent valablement assurer les

responsabilités régionales de la sécurité collective. L'OTAN le fait depuis qu'elle est passée d'organe de défense collective à celle de sécurité collective régionale projectable. L'UA le fait aussi ainsi que ses mécanismes régionaux de maintien de la paix. L'UE le démontre depuis qu'elle s'est dotée d'une PESD/PSDC.

Dans sa relation avec l'ONU, même si elle se dit ne pas être au service de cette dernière, l'UE exporte la paix dans le monde, notamment en Afrique, dans le cadre de ce qui est appelé génériquement missions de Petersberg élargies<sup>40</sup>. L'ONU parle d'opérations de maintien de la paix.<sup>41</sup>

Ces concepts de paix et de sécurité font l'objet d'une approche sémantique par le Professeur Jean-François Guilhaudis qui se penche aussi sur la terminologie des notions de différend, litige, crise, conflit et tension<sup>42</sup>.

Mais, dans sa posture d'acteur mondial global, agissant pour la cause de la paix et de la sécurité en Afrique subsaharienne, l'Union Européenne a-t-elle une grille particulière de lecture des concepts de paix et de sécurité ?

L'Union Européenne n'a pas défini la notion de crise ni dans les traités ni dans les actes et travaux des institutions tel que le font remarquer le Professeur Catherine Flaesch-Mougin et Madame Cécile Rapoport, quoique ce concept fasse l'objet d'une certaine théorisation par J.L. Dufour dans son article « La notion de crise aujourd'hui » paru dans « La défense européenne » sous la direction de J.L. Morzellec et C. Philip (dir.)<sup>43</sup>. Pourtant cette notion figure à l'art. J7-2 du Traité d'Amsterdam qui stipule que « la Politique Étrangère et de Sécurité Commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune » dont l'un des objectifs assignés est celui des « missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix. »

---

<sup>40</sup> Les missions de Petersberg, définies par l'Union de l'Europe Occidentale, en 1992, élargies en 2008 et entérinées par le Traité de Lisbonne.

<sup>41</sup> GUILHAUDIS Jean-François, Relations internationales contemporaines, Paris, Litec, 3<sup>e</sup> édition, 2010, 875 p. pp.701-704.

<sup>42</sup> GUILHAUDIS Jean-François, Relations internationales contemporaines, Paris, Litec, 3<sup>e</sup> édition, 2010, 875 p. pp.494-495 et pp. 654-659.

<sup>43</sup> J.L. DUFOUR cité par Catherine FLAESCH-MOUGIN et Cécile RAPOPORT, Les instruments de gestion des crises de l'Union Européenne, in L'Union Européenne et les crises, Claude BLUMANN et F. PICOD (dir.), Ed. Bruylant, Coll. Droit de l'Union Européenne, Bruxelles, 2011, p. 169.

La stratégie Européenne de Sécurité « une Europe sûre dans un monde meilleur » de 2003, révisée en 2008, précise les objectifs de la Politique Européenne de Sécurité Commune (PESC) dans ses stipulations de l'article 11UE. Ainsi pour l'UE, les défis sécuritaires concernent :

- les menaces classiques comme le terrorisme, la prolifération d'armes de destruction massive, la déliquescence des États et les conflits régionaux ;
- les enjeux économiques et sociaux comme la pauvreté, le sous-développement, les épidémies et la dépendance énergétique.

Cette approche globale du concept de sécurité, dite « holistique » par le Professeur Catherine Flaesch-Mougin et Cécile Rapoport, est fortement inspirée de façon lointaine par la pensée sécuritaire occidentale telle qu'analysé par Dario Battistella, et, dans l'histoire récente par les approches de la CSCE/OSCE et du Conseil de l'Europe.

En effet, en 1975, la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) a inclus sous le terme générique de sécurité les notions de :

- sécurité militaire,
- coopération économique et environnementale,
- droits de l'homme.

Par ailleurs, les États de la CSCE à l'occasion de la Charte de Paris pour la nouvelle Europe, en 1990 et de l'Acte final d'Helsinki, en 1992, ont affirmé leur vision partagée des valeurs de :

- droits de l'homme,
- démocratie représentative et pluraliste,
- liberté économique,
- responsabilité à l'égard de l'environnement.

Pour le Conseil de l'Europe, la démocratie est un facteur de paix et de stabilité. L'UE s'est appropriée le concept de la sécurité démocratique telle que le théorise Daniel Colard

dans son article « l'Union Européenne, laboratoire et modèle de nouvelles formes de la sécurité »<sup>44</sup>, cité par le Professeur Catherine Flaesch-Mougin et Cécile Rapoport.

Pour Tanguy De Wilde d'Estmaél, cité également par le Professeur Catherine Flaesch-Mougin et Cécile Rapoport, « l'interdépendance [...] des économies internationales a fait passer le domaine des relations économiques internationales de la sphère « low » à la sphère « high ». »<sup>45</sup> Ainsi, la globalisation ayant créé une grande interdépendance entre l'UE et le reste du monde, une crise, même éloignée, peut être susceptible de porter atteinte à la sécurité de ses citoyens et aux intérêts européens par des formes comme :

- le terrorisme,
- la criminalité organisée,
- le risque environnemental.

Il en résulte que l'UE et ses États membres étant parmi les principaux pourvoyeurs d'Investissements Directs Étrangers (IDE), le besoin est grand pour les Européens de voir leurs opérateurs économiques à l'étranger investir dans un environnement économique et juridique stable ou à stabiliser.

C'est pourquoi, s'inspirant des travaux du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, objet d'une déclaration en Avril 2007, l'UE lutte contre les situations de « fragilité » d'États. Aussi, définit-elle ce concept de « fragilité » dans son communiqué final du 25 octobre 2007, comme étant une situation dans laquelle « le contrat social est rompu du fait de l'incapacité ou du refus de l'État d'assurer ses fonctions de base et d'assumer ses obligations et responsabilités en ce qui concerne la fourniture des services, la gestion des ressources, l'État de droit, l'égalité d'accès au pouvoir, la sécurité et la sûreté de la population ainsi que la protection et la promotion des droits et libertés des citoyens ».

Cette abondante sémantique, si elle peut être source de confusion conceptuelle, est aussi une opportunité de flexibilité opérationnelle ayant permis à l'UE, en moins de dix ans, de lancer une série de missions civiles et d'opérations militaires en Afrique subsaharienne

---

<sup>44</sup> D. Colard cité par Catherine FLAESCH-MOUGIN et Cécile RAPOPORT, Les instruments de gestion des crises de l'Union Européenne, in L'Union Européenne et les crises, Claude BLUMANN et F. PICOD (dir.), Ed. Bruylant, Coll. Droit de l'Union Européenne, Bruxelles, 2011, p. 169.

<sup>45</sup> T. De WILDE d'ESTMAEL, idem.

mais non sans une légitimation internationale conférée par l'ONU.

Dans l'ensemble, ces missions et opérations sont une réussite tout en constituant des occasions d'identification de certaines insuffisances européennes, d'imaginer des partenariats en vue de la complémentarité notamment avec l'ONU et l'UA et, surtout, pour une appropriation de leur sécurité par les Africains. Ce qui s'organise dans un contexte de raréfaction des ressources au nord, sous réserve toutefois de la rentabilisation de l'exploitation du pétrole et du gaz de schiste aux États-Unis, en Europe et en Chine, ainsi que de multiplication des conflits au sud et d'une attractivité économique africaine soutenue, drainant affairistes et puissances sécuritaires, au point où l'on est amené à se demander quels atouts, quelles limites, quelles réalités et quelles perspectives de paix en Afrique subsaharienne, avec l'Union Européenne ?

La réponse à cette question centrale suggère une hypothèse de base qui envisage l'UE en tant que partenaire efficace, quoique limité, pour la sécurisation de l'Afrique, mais dont les nécessités de renforcement des atouts et de compensation des insuffisances, conduit à promouvoir les concepts de complémentarité et d'appropriation pour une paix durable subsaharienne.

En partant de cette hypothèse, il est envisagé de démontrer que l'UE est partenaire crédible pour la paix en Afrique subsaharienne dont les atouts comprennent son approche globale permise par la diversité de ses instruments ainsi que leur efficace mise en œuvre dans des situations pertinentes de gestion de crises et des conflits (Togo, RDC, Darfour/Tchad-RCA, Côtes somaliennes, notamment). Mais cette efficacité européenne est atténuée par des facteurs limitant internes et extrinsèques ayant conduit l'UE à renforcer ces atouts et à compenser ses faiblesses, grâce à la promotion des concepts de complémentarité et d'appropriation, dans le processus de construction de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS).

L'intérêt d'un tel sujet est multidimensionnel. D'abord, il offre l'occasion d'analyser les motifs d'efficacité potentielle et réelle des instruments européens de paix ainsi que les facteurs intrinsèques et interférences extérieures limitant leur opérationnalisation. Il se dégagerait, du constat ainsi fait, les bases d'une réflexion approfondie quant aux inflexions et améliorations qu'il est susceptible d'apporter au sein de l'UE mais aussi relativement au renforcement des modalités de gestion régionale de la sécurité collective en synergie avec l'ONU et l'UA dans un cadre global de promotion d'un multilatéralisme efficace destiné à

une responsabilisation des Africains pour la sécurisation durable de l'Afrique subsaharienne.

Dans la perspective de vérifier l'hypothèse matricielle, il est possible d'envisager d'abord les atouts des instruments UE avant d'aborder, dans une deuxième partie, les limites desdits instruments compensées par les dynamiques d'accélération d'une nouvelle architecture sécuritaire africaine. Mais l'on risque, ainsi, de donner l'impression que la recomposition de ladite architecture sécuritaire africaine serait la conséquence exclusive des seules limites européennes alors même qu'elle procède aussi bien des ingrédients de l'efficacité de l'UE, que des facteurs affectant l'action européenne. Cette architecture nouvelle sécuritaire africaine, par ailleurs, procède également des réalités africaines et de la nouvelle donne internationale notamment marquée par une certaine multipolarité ainsi qu'une particulière attractivité africaine.

Il est également possible d'offrir une grille d'analyse en trois parties. La première partie mettrait en exergue les atouts européens permettant son efficacité opérationnelle. Les limites intrinsèques et extrinsèques des actions d'exportation de la paix par le prix Nobel 2012 de la paix européenne, feraient l'objet d'une deuxième partie. La troisième et dernière partie serait alors consacrée aux mécanismes promus ou soutenus par les Européens en matière de complémentarité avec d'autres acteurs notamment pour une appropriation de leur sécurité par les Africains. Mais une telle approche en trois parties serait source de cloisonnements susceptibles de rendre malaisée la compréhension d'ensemble et incertaines les améliorations à suggérer.

Aussi, paraîtrait-il mieux de conduire la présente démonstration en proposant une grille d'analyse qui envisage les atouts et les insuffisances de l'efficacité européenne ainsi que les facteurs limitant de ladite efficacité, dans une première partie, pour consacrer la deuxième partie aux objectifs de complémentarité et d'appropriation promus par l'UE en vue de renforcer ses atouts et de compenser ses faiblesses, pour une sécurisation durable subsaharienne dans le cadre de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS) en cours de construction<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Voir Annexe 2 : L'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité.

**PREMIERE PARTIE :**

**LES ELEMENTS D'EFFICACITE ET LIMITES DES INITIATIVES EUROPEENNES  
DE PAIX**

L'Union Européenne est la seule organisation internationale qui est à la fois une institution dotée des composantes politico-administratives et économiques et aussi un projet politique d'unification européenne. Cette unification passe par une souveraineté partagée dans laquelle les États acceptent de déléguer certaines de leurs compétences à l'Union, notamment en matière économique. Dans ce cas, les États membres œuvrent ensemble dans des politiques communes. La PESC et la PESD, qui en fait partie, ne relèvent pas des politiques communes de l'Union. Elle est définie, développée et conduite, dans le cadre de la coopération intergouvernementale entre les États membres. La Commission y est associée et le Parlement Européen dispose d'un droit d'information dans ce domaine. La force de l'Union Européenne, sur la scène internationale, résulte de la combinaison de ces différents aspects, d'ordre communautaire et intergouvernemental, pour la poursuite d'objectifs définis en commun.

L'UE a une ambition globale qui est celle d'être un contributeur crédible central en matière de paix et de sécurité, en coopération avec les Nations Unies, l'OTAN et d'autres organisations et États, au premier rang desquels se trouvent les États-Unis. Pour atteindre cet objectif, l'UE s'est progressivement dotée des concepts, des mécanismes, des instruments, des capacités et des moyens nécessaires pour une PESC et une PSDC efficaces. Ce processus a débuté dans la période de l'après-Guerre froide, quand certains États membres, notamment la France et l'Allemagne, ont voulu donner une impulsion pour une Europe politique, autonome par rapport aux États-Unis et dotée des moyens de la défense de ses intérêts.

Ce projet a été initié avec le Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, qui a institué la PESC, en prenant en compte « l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union Européenne, y compris la définition d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune. » (Article J.4). Toutefois, en attendant que l'UE soit à mesure d'assumer elle-même ces responsabilités, les États membres ont décidé de confier à l'Union de l'Europe Occidentale, la charge d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions de l'UE dans le domaine de la défense.

En effet, l'UE était confrontée aux ambiguïtés existantes entre ses États membres en matière de défense. L'objectif d'autonomie européenne n'était pas partagé par le Royaume-Uni, qui craignait un relâchement du lien transatlantique et un affaiblissement de l'OTAN au profit d'une nouvelle entité européenne de défense. En matière de PESC, en dépit d'une unité apparente, les États membres vont être divisés sur la posture à prendre face à la crise en ex-Yougoslavie et à la guerre en Croatie et en Bosnie-Herzégovine. La recherche de la paix a été

confiée d'abord aux Nations Unies (la FORPRONU) et ensuite, en 1995, à l'OTAN (sous impulsion de la France, du Royaume-Uni et des États-Unis).

En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, la PESC, notamment pour l'UEO, a été peu visible dans les conflits africains de la dernière décennie du XX<sup>ème</sup> siècle. La France a essayé de mobiliser l'UEO en 1994<sup>47</sup>, autour d'une réponse européenne au génocide et à la guerre au Rwanda, mais sans succès. Elle est intervenue seule, avec le soutien de contingents africains<sup>48</sup>. Les difficultés initiales du développement de la PESC et de la PESD, ne vont pas pour autant arrêter le processus lancé à Maastricht. Le blocage entre le Royaume-Uni et les autres États membres, sur les questions de défense, va être partiellement levé par l'entente franco-britannique, formalisée lors du Sommet bilatéral de Saint-Malo, en décembre 1998. La Déclaration franco-britannique de Saint-Malo sur la défense européenne, du 4 décembre 1998, va permettre en effet la reprise par l'UE des fonctions de défense tenues par l'UEO<sup>49</sup>. Il va

---

<sup>47</sup> Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « L'UEO, Union de l'Europe Occidentale », rapport présenté par Mme Guirado (Espagne) et Mme Katseli (Grèce), au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques, A/1583, 148 p., pp. 125-126, 25 novembre 1997.

<sup>48</sup> L'Opération « Turquoise » (22 juin 1994-21 août 1994), a été autorisée par la Résolution n° 929 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, du 22 juin 1994. La Résolution avait été rédigée et proposée par la France. Ont participé à l'opération 2 924 soldats français et 510 soldats de huit États africains (Congo, Égypte, Guinée-Bissau, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad).

Assemblée Nationale (France), Mission d'information sur le Rwanda, Rapport n° 1271 de la Commission de la Défense Nationale et de la Commission des Affaires Étrangères sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994, Rapporteurs MM. Pierre BRANA et Bernard CAZENEUVE, Députés, Tome I, 416 p., 15 décembre 1998, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/rwanda/r1271.asp> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>49</sup> La Déclaration franco-britannique sur la défense européenne, de Saint-Malo, du 4 décembre 1998, ouvre à l'UE la possibilité de se doter de ses propres mécanismes et instruments en matière de PESD, de manière à agir en faveur de la paix et de la sécurité, régionales et mondiales, en déclarant que :

« 1. L'Union européenne doit pouvoir être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale. Le Traité d'Amsterdam, base essentielle pour l'action de l'Union, doit donc devenir une réalité. La mise en œuvre complète et rapide des dispositions d'Amsterdam sur la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) doit être achevée. Cela inclut la responsabilité du Conseil européen de décider le développement progressif d'une politique de défense commune dans le cadre de la PESC. Le Conseil doit être en mesure, sur une base intergouvernementale, de prendre des décisions portant sur tout l'éventail des actions prévues par le titre V du traité de l'Union européenne.

2. À cette fin, l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales. (...)

Les européens devront agir dans le cadre institutionnel de l'Union européenne (Conseil européen, Conseil Affaires générales et réunion des ministres de la défense). (...)

3. Pour pouvoir prendre des décisions et, lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée, pour approuver des actions militaires, l'Union européenne doit être dotée de structures appropriées. Elle doit également disposer d'une capacité d'évaluation des situations, de sources de renseignement et d'une capacité de planification stratégique, sans duplication inutile, en prenant en compte les moyens actuels de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et l'évolution de ses rapports avec l'Union européenne. À cet égard, l'Union européenne devra pouvoir recourir à des moyens militaires adaptés (moyens européens pré-identifiés au sein du pilier européen de l'OTAN ou moyens nationaux et multinationaux extérieurs au cadre de l'OTAN). (...)

alors être procédé au développement autonome de la PESD. Les Déclarations du Conseil Européen, réuni à Cologne, en juin 1999 et à Helsinki, en décembre 1999, parachèvent la première phase du projet de défense européenne au sein de l'UE et ouvrent la voie aux premières actions extérieures de l'UE, au titre de la PESD.

La première opération autonome PESD de l'UE, est lancée en juin 2003, en RDC. L'opération « Artémis ». Les deux autres opérations terrestres qui lui succèdent, en RDC et au Tchad/RCA, portent en elles un message d'engagement de l'UE dans la recherche de solutions pour les conflits et les crises en Afrique subsaharienne.

La relation économique a été progressivement politisée dès la Convention de Lomé IV et sa référence aux Droits de l'Homme et au dialogue politique (1989). La révision de cette Convention en 1995, a renforcé la dimension politique de la relation UE-États-ACP notamment, en ce qui concerne les États de l'Afrique subsaharienne, en y introduisant des éléments de conditionnalité politique. L'Accord de Cotonou renforce la conditionnalité de l'UE, à travers les éléments essentiels que sont la démocratie, les droits de l'Homme, l'État de droit ainsi que l'élément fondamental, la bonne gestion des affaires publiques. L'Accord contient aussi des stipulations en matière de paix et de sécurité, dont le champ d'application a été élargi lors des révisions de 2005 et de 2010 à de nouvelles thématiques tirées de la Stratégie Européenne de Sécurité de décembre 2003 et son Rapport sur sa mise en œuvre, de décembre 2008<sup>50</sup>.

En combinant les instruments de la PESC avec l'Accord de Cotonou et les capacités et moyens de la PESD/PSDC, toujours en développement et en amélioration progressive, l'UE dispose d'un grand choix d'options pour son action en Afrique en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Son approche compréhensive et globale, qui cherche à mettre en synergie et complémentarité les moyens économiques, civils et militaires, dans un cadre d'actions multidimensionnelles, donne une perception d'efficacité « durable ». Les missions civilo-militaires d'assistance à la réforme du secteur de la sécurité, par l'amélioration des capacités de sécurité et de défense, sont ainsi devenues l'instrument de référence des interventions de l'UE en Afrique subsaharienne, dans le cadre de la PSDC.

---

Déclaration franco-britannique sur la défense européenne, de Saint-Malo, du 4 décembre 1998, La Documentation Française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/europe-defense/declaration-saintmalo.shtml> (consulté le 20 septembre 2011).

<sup>50</sup> Il s'agit notamment, des thèmes du terrorisme, de la prolifération des armes de destruction massive et de terreur ainsi que de la sécurité énergétique ou de l'impact pour la sécurité internationale des changements climatiques.

Le développement de mécanismes, instruments et capacités européennes de paix et de sécurité, s'est accompagné, dans le cas de l'Afrique, de la mise en place d'un partenariat stratégique, qui a été formalisé lors du Sommet Afrique-UE de décembre 2007, à Lisbonne.

Le Partenariat Stratégique Afrique-UE et le premier Plan d'Action, pour la période 2008-2010, sont un exemple de la mise en œuvre, à la fois de l'approche compréhensive et globale et du multilatéralisme efficace, prônée par l'UE dans sa Stratégie Européenne de Sécurité.

L'Union Européenne, avec ses instruments diversifiés et multidimensionnels, projette une image d'efficacité qui sert, en partie, de modèle pour l'Union Africaine. Cependant, l'Union Européenne connaît aussi des limites dans son action extérieure. Le processus décisionnel est complexe du fait de la prédominance de l'intergouvernemental. Les capacités structurantes et opérationnelles connaissent aussi quelques faiblesses aggravées par des questions de financement des coûts communs en dépit du mécanisme « Athena ».

Par ailleurs, l'UE n'est pas dans une position d'exclusivité en Afrique. Elle doit tenir compte de l'action d'autres acteurs, organisations internationales et États, qui agissent dans le même domaine, de la paix et de la sécurité, en Afrique subsaharienne. Elle doit également compter avec les approches politiques et économiques relativisant l'emploi de la conditionnalité démocratique.

L'ONU, organisation mondiale pour la sécurité collective est prédominante en RDC, avec la MONUSCO. Elle est aussi présente au Soudan/Darfour, au Soudan du sud/Abyei, en Côte d'Ivoire et au Libéria. Elle soutient aussi l'action de la force de l'UA en Somalie, l'AMISOM.

Les États-Unis sont en train de réinvestir l'Afrique du point de vue de la sécurité dans la lutte contre le terrorisme. Le Commandement pour l'Afrique des États-Unis, AFRICOM, le Partenariat Transsaharien Contre le Terrorisme (PTCT) et la Force interarmées « Corne de l'Afrique » (CJTF-HOA), sont actifs en Afrique de l'Ouest/Centrale/Sahel et en Afrique de l'Est (Corne de l'Afrique et Océan indien). Les forces spéciales américaines (Commandement des Forces Spéciales, USSOCOM) participent à des opérations contre l'Armée de Résistance du Seigneur, en Afrique Centrale, contre AQMI au Sahel<sup>51</sup>, contre Boko-Haram au Nigéria, et contre les Shabaab somaliens.

---

<sup>51</sup> L'assassinat de l'Ambassadeur américain en Lybie, Christopher Stevens, et de trois autres fonctionnaires

Les États membres de l'UE, poursuivent aussi des politiques bilatérales d'assistance aux capacités africaines de paix et de sécurité. C'est notamment le cas de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, du Portugal, de l'Espagne et de l'Italie. Les actions ne sont pas souvent coordonnées au niveau de l'UE et relèvent des seuls intérêts et priorités de chaque État européen.

A ces alternatives apportées, par les puissances historiques, il y a les puissances émergentes qui agissent en Afrique sans exigences démocratiques. Le Partenariat Stratégique Chine-Afrique, établi en 2000, à Beijing, est dénué des contraintes de la conditionnalité démocratique.

Dans un tel contexte d'efficacité de l'action exportatrice de la paix en Afrique subsaharienne par l'UE est fonction de la capitalisation de ces atouts et de l'atténuation des limites internes et des interférences d'autres acteurs. Les atouts européens allant de son approche à ces instruments, illustrés par des interventions réussies, feront l'objet du titre premier, pour consacrer le titre deuxième aux facteurs internes et externes affectant les résultats attendus.

---

américains, le 11 septembre 2012, a montré l'existence d'une menace réelle contre les intérêts américains dans la région de la Libye-Nord du Mali, et dans tout le Sahel, en général.

## **TITRE PREMIER : UNE VISION STRATÉGIQUE EUROPÉENNE RÉALISTE ET DYNAMIQUE, CONCRÉTISÉE PAR DES CAPACITÉS EFFICACES.**

L'Union Européenne, en décidant, à partir de la fin du XXème siècle de s'engager dans la prévention des conflits et la gestion des crises en dehors de l'Europe, a de facto assumé un rôle qui était jusqu'alors dévolu aux seules Nations Unies. En Europe, le rôle de l'UE dans cette matière est évident, d'autant plus que l'organisation a pris la voie d'un élargissement sans limites prédéfinies. L'instrument politique et économique majeur dont l'UE dispose pour mener à bien cette entreprise, c'est tout simplement la perspective de l'adhésion.

En dehors de l'Europe, l'élargissement ne fait pas partie des options politiques stratégiques de l'Union. L'UE a dû élaborer des concepts, identifier et créer des instruments et se doter des capacités d'intervention en adéquation avec les défis extérieures. Dans ses interventions, l'UE a cherché soit à les inscrire dans le soutien aux Nations Unies, qui gardent la responsabilité première en matière de paix et de sécurité internationales, soit, avec plus d'autonomie, à mettre en place des missions d'assistance à l'appropriation de la sécurité, par les États concernés.

Les opérations armées européennes s'inscrivent dans la recherche de solutions durables, en coopération avec d'autres partenaires et les autorités locales d'États concernés. Pour ce faire, l'UE a développé son approche compréhensive et globale de prévention des conflits et de gestion des crises, qui combine tous les mécanismes et les instruments PESC/PSDC, y compris, pour la PESC, ceux qui relèvent de la compétence de la Commission (EUROPEAID et autres Directions).

Pour accroître l'efficacité de son action extérieure, les opérations et les missions de l'UE, sont inclusives par rapport aux apports extérieurs.

Le multilatéralisme efficace de l'UE, est ainsi mis en œuvre en permanence, depuis 2003. C'est un des traits majeurs qui caractérisent l'action de l'UE en matière de paix et de sécurité. En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, l'UE a aussi un atout majeur, dans le cadre de l'Accord de Cotonou. Celui-ci a développé le lien entre développement et gouvernance<sup>52</sup>, au sens large, qui avait fait son apparition lors de la troisième révision de la

---

<sup>52</sup> La Démocratie, les Droits de l'Homme, l'État de Droit et la bonne gestion des affaires publiques.

Convention de Lomé, en 1990. Ses stipulations sur les éléments essentiels et sur l'élément fondamental, sont devenues des instruments d'intervention de l'UE en matière de paix et de sécurité.

Sont ainsi des gages des bons résultats, cette approche européenne qui prend en compte les contextes africain et international ainsi que la diversité d'instruments. Ensemble ils constituent des atouts pour l'efficacité européenne objet du chapitre premier, tel que cela s'est vérifié avec des cas d'actions réussies, illustrées dans le chapitre II.

## **CHAPITRE PREMIER : LES ATOUS FAVORISANT L'ACTIVITÉ PACIFICATRICE EUROPÉENNE**

Les interventions de l'Union Européenne en Afrique subsaharienne, en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, ont deux traits majeurs. Le premier c'est l'approche compréhensive et globale des conflits et des crises se traduisant par des actions multidimensionnelles. Le déploiement d'une force ou d'une mission civile, n'est jamais considéré par l'UE comme étant une fin en soi. Tout déploiement européen s'accompagne de mesures d'assistance économique et sociale, qui contribuent à la recherche de solutions durables.

Le second trait c'est l'approche multilatérale. L'UE n'agit pas de manière unilatérale. Elle cherche souvent à intégrer son action dans le contexte plus large d'une intervention internationale majeure en cours ou en préparation, des Nations Unies ou, aussi, dans le cas de l'Afghanistan, de l'OTAN. Selon le contexte. L'UE a aussi une approche régionale de recherche de coopérations avec plusieurs États concernés par une situation de conflit ou de crise.

L'approche globale et compréhensive, prend en compte les réalités de la conflictualité africaine en cherchant à s'attaquer à la crise ou au conflit, tout en agissant sur leurs causes profondes, ainsi qu'en s'inscrivant dans un multilatéralisme promoteur du Droit International, notamment la primauté du rôle central de l'ONU en matière de sécurité collective tel qu'on l'analysera en section 1 tout en consacrant à la section 2 les moyens d'action permettant de couvrir un large spectre.

### **Section 1 : Une approche européenne en adéquation avec la conflictualité africaine et le contexte international.**

Les conflits et les crises africains sont d'une grande complexité, en ce qui concerne leurs causes et conséquences. La grande diversité de peuples, des langues, des religions et les différents environnements géographiques, se trouve aggravée par un contexte politique marqué par des méfiances entre États. Ceux-ci sont souvent en compétition pour l'influence régionale et pour attirer des investissements extérieurs ainsi que pour bénéficier de la protection de pays tiers (France, États-Unis, Chine, par exemple). Chaque situation de conflit et de crise doit ainsi être traitée de manière spécifique. Il n'y a pas de modèle unique et la

réussite durable est un objectif très difficile à attendre, comme le démontre le cas de la RDC, dix ans après les Accords de Sun City, du 19 avril 2002.

En ce qui concerne l'UE, même si elle se réfère à des concepts et à des modèles d'action sophistiqués, élaborés au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, en matière de gestion civile et militaire des crises, il a toujours été nécessaire de procéder à des adaptations, pour prendre en compte les spécificités locales/régionales et aussi l'environnement international, notamment en ce qui concerne le rôle des Nations Unies en matière de paix et de sécurité, et l'évolution du Droit International, notamment dans le domaine humanitaire. La complexité des conflits subsahariens va être examinée en sous-section 1, pour une meilleure mise en relief, en sous-section 2, de l'adéquation de l'approche européenne avec les contextes africains et international.

### **Sous-section 1 : Les causes de la complexité des conflits africains.**

Les conflits et les crises qu'un grand nombre d'États de l'Afrique subsaharienne connaissent depuis leurs indépendances, ont de multiples causes. Ces conflits constituent, dans certains cas, des catégories sui generis. Pendant la période de la Guerre froide, les crises et les conflits étaient très liés à la posture de chaque pays par rapport au camp occidental ou au camp soviétique. La majorité des États africains a cependant pu traverser cette période en gardant un équilibre entre les deux blocs et en bénéficiant ainsi de l'attention de chacun. Il y a eu quelques rares tentatives de recherche d'un modèle africain de gouvernance politique, économique et sociale, selon le discours panafricaniste du Président du Ghana Kwame Nkrumah, qui professait : « Nous ne regardons vers l'Est, ni vers l'Ouest, nous regardons devant nous »<sup>53</sup>.

Avec la fin de la Guerre froide, les États africains ont été confrontés à un contexte géostratégique en mutation. Ces années marquent le début d'un grand changement économique et des règles du jeu international, avec le processus de dérégulation et de libéralisation du système financier américain, et ensuite européen, qui s'étendra au reste du monde. La mondialisation appelle à l'ouverture des frontières, pour la circulation des flux financiers, des marchandises et des services, au démantèlement des mécanismes de protection

---

<sup>53</sup> Le Président Kwame Nkruma a dirigé le Ghana de 1960 à 1966.

NKRUMA Kwame, discours prononcé à Accra, 7avril 1960 ; cité dans « We face neither North nor South: We face the future », éditorial, African Journal of Environmental Science and Technology, Vol. 3 (10), octobre 2009, <http://www.academicjournals.org/Ajest/PDF/pdf%202009/Oct/AJEST-%20Editorial%20-%20October.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

économique et sociale et à une compétition économique généralisée, non seulement entre agents économiques, mais aussi entre États et populations.

Cette compétition économique dans un contexte africain de sous-développement, est un motif d'affaiblissement des États, pris en compte par la Stratégie partenariale européenne.

### **A. Une néfaste conjonction entre sous-développement et compétition économique.**

Les ressources naturelles, y compris l'agriculture, sont aujourd'hui encore un atout majeur de l'Afrique dans l'économie internationale. Mais le contexte de la mondialisation limite les gains et met en concurrence les États africains avec d'autres États, en Asie et en Amérique latine, qui ont investi dans l'amélioration de la productivité, dans la transformation des matières premières et dans la qualité. Les avantages de Lomé et de Cotonou se sont réduits et continuent d'être l'objet de contestations, eu égard aux normes de l'Organisation Mondiale du Commerce. Si le sous-développement et les matières premières ne sont pas les sources des crises et des conflits, ils ont au moins contribué à alimenter ou provoquer des situations graves, qui ont nécessité des interventions extérieures de prévention, d'imposition ou de maintien de la paix et de la sécurité<sup>54</sup>.

Le sous-développement économique affaiblit l'action de l'État et limite les capacités de redistribution des richesses et d'investissement national. Le contrôle des ressources naturelles, des terres agricoles et de l'eau, alimente des crises et des conflits. En même temps, ces ressources servent à les financer. Les diamants de Sierra Leone et de l'Angola, les mines de la République Démocratique du Congo et le pétrole du Soudan, ont payé des combattants et des armes pendant des années, voire des décennies. Ces richesses ont aussi causé l'émiettement des territoires, des déplacements de populations et le développement de circuits économiques de commercialisation de matières premières liés à la criminalité organisée, en Europe, aux États-Unis et en Russie. Ces circuits favorisent les transferts illégaux de capitaux, le blanchiment d'argent et s'associent aussi au trafic d'êtres humains, d'armes et de drogues.

---

<sup>54</sup> KOULIBALY Mamadou, « Enjeux économiques, conflits africains et relations internationales », Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique (CODESRIA, Dakar, Sénégal), Africa Development, Vol 24, n° 3 (1999), pp. 19-46, <http://www.ajol.info/index.php/ad/article/viewFile/22125/19390> (consulté le 30 octobre 2011).

Dans cet article, l'auteur développe quatre idées principales autour du lien entre économie, conflits et gouvernance en Afrique subsaharienne, résumées de la manière suivante (p. 44) :

« (i) tous les conflits africains ont des enjeux économiques plus ou moins évidents ; (ii) les problèmes économiques africains ont des références géopolitiques internationales et domestiques ; (iii) les conflits africains sont explicables par des variables politiques, économiques et socioculturelles et ; (iv) les conflits africains sont provoqués par des élections mal organisées, non transparentes et peu démocratiques. »

La compétition internationale pour les ressources naturelles, en Afrique subsaharienne, ne s'est pas estompée avec la fin de la Guerre froide. Elle s'est même accentuée depuis la mondialisation économique, avec des risques de déstabilisation politique et sociale des États d'Afrique subsaharienne.

Cette conjonction sous-développement et compétition pour les ressources naturelles, les terres et l'eau, ainsi que les changements climatiques entraînant des graves catastrophes comme les sécheresses, les inondations et la désertification, peut conduire à de nouvelles crises et conflits en l'absence de développement et de croissance économique soutenus et durables<sup>55</sup>.

Dans les pays plus stables, où le développement progresse grâce à de bonnes politiques de gestion nationales et à l'assistance internationale, les gains peuvent être mis en à cause par les crises dans les pays voisins. Les effets de domino sont nombreux en Afrique, comme l'atteste la succession de guerres au Libéria (1989-2003) et en Sierra Leone (1991-2002) et qui ont eu des conséquences pour le déclenchement du conflit interne en Côte d'Ivoire (2002-2011). L'afflux de réfugiés et leur accueil, avec ou sans assistance internationale, va peser sur l'économie d'un pays et avoir des incidences sur le marché local de l'emploi. Ce qui peut créer des tensions avec les populations de l'État hôte. Dans un pays très stable comme l'Afrique du Sud, la présence d'un grand nombre de réfugiés et d'immigrés économiques, a conduit à des actions déstabilisantes comme les violences qui ont lieu contre ces groupes, en mai 2008<sup>56</sup>.

Les conflits en Afrique subsaharienne, depuis la fin de la Guerre froide, ont eu des dimensions régionales avec des conséquences négatives généralisées affectant le développement économique et social. Les Coopérations Économiques Régionales, telles que

---

<sup>55</sup> Rapport sur le développement en Afrique 2008/2009, « Résolution des conflits, Paix et Reconstruction en Afrique », Chapitre II - Les conséquences des conflits, Banque Africaine du Développement, 2008, 127 p., pp. 13-23, [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/rap-2008-2009\\_p012-023.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/rap-2008-2009_p012-023.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Les auteurs du rapport, concluent sur ce sujet, que (p. 23) :

« Les coûts économiques du conflit sont également élevés, même s'ils sont difficiles à estimer. Ils incluent la perte de revenu et d'actifs, les dégâts causés à l'infrastructure, la réduction des dépenses sociales, l'accroissement de l'opportunisme dans les transactions économiques, la fuite de capitaux et la persistance de mauvaises politiques publiques. Les coûts économiques perdurent longtemps après la fin des hostilités. Les capitaux continuent de fuir le pays et les politiques publiques médiocres risquent d'être difficiles à modifier. Pour se rétablir, le pays doit impérativement comprendre et traiter ces coûts. »

<sup>56</sup> WA KABWE-SEGATTI Aurelia « Violences xénophobes en Afrique du sud : retour sur un désastre annoncé », Politique Africaine n° 112, décembre 2008, pp. 99-118, <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/conjonctures/112099.pdf> (consulté le 30 octobre 2010).

la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) ou la Communauté de Développement d'Afrique Australe (CDAA), consacrent ainsi une partie importante de leurs activités et de leurs ressources à la résolution des crises locales et régionales, au détriment du développement économique et social. Ce développement est pour l'une des conditions pour l'amélioration de la sécurité générale et pour répondre aux attentes des populations.

La relation entre le sous-développement économique et la sécurité n'est pas propre à l'Afrique. Toutefois, c'est en Afrique subsaharienne que cette relation est la plus étendue. Le sous-développement économique pousse à une exploitation intensive des ressources naturelles et rend les États vulnérables à des pressions extérieures et à des accords déséquilibrés en vue de garantir l'accès à leurs richesses à un moindre coût pour les acheteurs. Les atteintes à l'environnement et aux populations sont nombreuses. La pollution et la contamination des terres et des cours d'eau, le développement de maladies liées à des produits chimiques et à des déchets toxiques, ont des conséquences négatives pour les personnes affectées et pour les systèmes nationaux de santé.

La multiplication de ces situations conduit à des crises et à des émeutes et révolutions armées, comme dans la région du Delta du Niger, au Nigeria. Le sous-développement et l'exploitation intensive des ressources naturelles contribuent à l'exode rural et à la surpopulation des villes. Ce qui s'accompagne aussi de phénomènes de criminalité. La concentration des populations dans les capitales, là où se trouvent aussi les centres de richesse, est un facteur de crise dans un environnement économique très inégalitaire. La faible maîtrise par les États de l'Afrique subsaharienne de leurs économies, l'exploitation de leurs ressources naturelles et l'agriculture, se traduisent aussi par une marginalisation sur les marchés internationaux où sont déterminés les prix des matières premières et des produits agricoles. L'augmentation de la consommation asiatique et les événements climatiques (sécheresses, inondations et incendies) contribuent à la montée des prix des produits agricoles. Les causes naturelles et la spéculation humaine, en Europe, aux États-Unis et en Asie, affectent l'approvisionnement des États africains qui doivent dépenser plus pour la même quantité de produits, pour une population en croissance. Le Mozambique a ainsi connu, en septembre 2010, des émeutes de la faim qui ont causé plus d'une dizaine de morts et des centaines de blessés<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> « Risques de nouvelles émeutes de la faim en Afrique », RFI, SOARES Ursula, 7 juin 2011,

Les questions du développement économique et des ressources naturelles sont ainsi étroitement liées à la problématique de la paix et de la sécurité en Afrique. C'est par cet angle que l'Union Européenne, a commencé à adapter à l'Afrique subsaharienne, son approche compréhensive et globale en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. La Communication de la Commission Européenne sur la prévention des conflits, du 11 avril 2001, met en évidence la relation entre développement, y compris la question des ressources naturelles, et la paix et la sécurité. La Communication introduit les concepts de prévention à long terme, stratégique ou structurelle, et de prévention à court terme<sup>58</sup>. La pauvreté, la croissance économique faible, les inégalités et les injustices sociales, la mauvaise gestion des affaires publiques, l'émigration et l'immigration, sont identifiés comme des facteurs de crise en Afrique subsaharienne.

En matière de prévention stratégique, la Communication de la Commission prône la coopération étroite et la mise en œuvre de projets communs. La prévention structurelle passe par une coopération régionale renforcée avec d'autres cadres de coopération, dont l'UA et les CER. Selon la Commission, l'UE se doit aussi de donner une assistance et une impulsion au développement de l'intégration régionale, à travers des projets d'union économique et monétaire et d'union douanière. C'est une exportation du modèle européen, pour créer les conditions d'un développement économique et social durable. La politique de coopération commerciale de l'UE est aussi décrite comme un moyen de contribution à la prévention des conflits. On retrouve dans cette approche le Système des Préférences Généralisées, qui est l'un des piliers de la coopération entre l'Europe et l'Afrique subsaharienne, dans le cadre ACP-UE et notamment de l'Accord de Cotonou.

L'autre innovation en matière de prévention stratégique c'est l'intégration de la prévention des conflits dans les programmes de coopération. Ceci passe par une démarche intégrée, de traitement de tous les éléments d'une crise, pour promouvoir ce que la Commission appelle « stabilité structurelle ». Celle-ci est caractérisée par « un développement économique durable, la démocratie et le respect des droits de l'homme, l'existence de structures politiques viables et des conditions environnementales et sociales saines, ainsi que l'existence d'une capacité à gérer le changement, sans recourir au conflit ». La Commission

---

<http://www.rfi.fr/afrique/20110606-risques-nouvelles-emeutes-faim-afrique> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>58</sup> Commission Européenne, Communication de la Commission sur la Prévention des conflits, COM (2001) 211 Final, Bruxelles, le 11 avril 2001, 36 p., [http://eeas.europa.eu/cfsp/crisis\\_management/docs/com2001\\_211\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/crisis_management/docs/com2001_211_fr.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

appelle à un processus de partenariat basé sur l'appropriation et la stratégie nationale des pays concernés. Chaque pays présente à la Commission une feuille de route stratégique, le Document Stratégie Pays<sup>59</sup>.

Le Document Stratégie Pays, porte non-seulement sur des indicateurs économiques et sociaux qui servent de référence pour l'accès aux programmes et à l'assistance au développement de la Commission, mais aussi des indicateurs de conflits potentiels. Selon la Communication de la Commission, ces indicateurs concernent « les équilibres de pouvoir politique et économique, le contrôle des forces de sécurité, la composition ethnique du gouvernement d'un pays ethniquement divisé, la représentation des femmes dans les instances de prise de décisions, la dégradation potentielle des ressources environnementales etc. Ils permettront de mieux identifier les conflits potentiels à un stade précoce » (p. 12).

L'autre aspect important de la prévention structurelle, en plus des aspects économiques, c'est le soutien à la démocratie, à l'État de droit et à la société civile. L'assistance aux processus électoraux, la formation et l'envoi d'observateurs, le financement des infrastructures de vote, bureaux et systèmes de décompte, sont l'un des aspects connus de cette action. Ainsi, la Commission Européenne a décidé d'octroyer la somme de 47,5 millions d'euros pour les élections de novembre 2011 en République Démocratique du Congo<sup>60</sup>. Cette somme était gérée sur place par le Projet d'Appui au Cycle Électoral, qui relève de la responsabilité du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Ces contributions sont un facteur important pour la bonne tenue des élections dans beaucoup d'États, notamment ceux qui, comme la RDC<sup>61</sup>, connaissent des difficultés importantes de logistique, de communication et de transport.

---

<sup>59</sup> Voir, par exemple, le Document Stratégie Pays du Gabon, pour la période 2008-2013.

République Gabonaise – Communauté Européenne, Document de stratégie pays et Programme indicatif national pour la période 2008-2013, 2008, 112 p., [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned\\_ga\\_csp10\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_ga_csp10_fr.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>60</sup> Délégation de l'Union Européenne en RDC, « L'Union européenne alloue 47,5 millions d'euros à la République démocratique du Congo pour l'organisation des élections de 2011 », Communiqué de presse, Kinshasa, 24 juin 2011, [http://eeas.europa.eu/delegations/congo\\_kinshasa/documents/news/20110627\\_01\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/congo_kinshasa/documents/news/20110627_01_fr.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>61</sup> La Rapport final de la Mission d'Observation Électorale de l'UE en RDC a été très critique envers le déroulement des élections, sans toutefois remettre en question les résultats finaux notamment, la réélection de Joseph Kabila au poste de Président de la République.

Union Européenne, Mission d'Observation Électorale de l'Union Européenne (MOE) – République Démocratique du Congo 2011, « La Mission d'observation électorale de l'Union européenne déplore le manque de transparence et les irrégularités dans la collecte, la compilation et la publication des résultats », Communiqué de presse, Kinshasa, le 13 décembre 2011,

En matière de prévention structurelle, la Commission souligne l'importance des questions relatives à la gestion et à l'accès aux ressources naturelles, y compris les terres agricoles et l'eau, l'environnement et le climat. Dans ce même cadre, les questions de développement économique ont une place centrale. L'Union Européenne dispose, dans ce domaine, d'un atout majeur : le Fonds Européen de Développement (FED), qui est l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement avec les États-ACP<sup>62</sup>. Lors des indépendances des pays en Afrique subsaharienne, la Communauté Économique Européenne, a continué sa coopération avec les nouveaux États dans le cadre de la Convention de Yaoundé, du 20 juillet 1963. C'est à cette occasion que le FED devient le principal instrument d'assistance économique au développement entre la Communauté Économique Européenne et les États d'Afrique subsaharienne. Ce Fonds est financé par les États, selon une clé de répartition, et ne fait pas partie du budget communautaire. Sa gestion relève de la Commission, sous la supervision des États membres à travers un comité spécifique. Le Parlement Européen donne une simple décharge au FED.

Cette particularité tient, en partie, à des raisons historiques et politiques. Les États membres voulaient garder le contrôle souverain sur les colonies et territoires sous tutelle. Après les indépendances, il fallait maintenir le contrôle sur les relations bilatérales et l'influence politique qui en découle. La CEE/UE a ainsi un rôle subsidiaire et cela évite les interférences, et les crises qui pourraient advenir, entre les objectifs de l'Union et les pratiques des États, dans leurs relations avec des États tiers, notamment ceux d'Afrique subsaharienne. Actuellement, c'est le 10<sup>e</sup> FED qui est en cours, pour la période 2008-2013. Les sommes allouées à la coopération au développement pour les États-ACP s'élèvent à 21,966 milliards d'euros, soit 97% du total.

Plus de 80% de ce montant est destiné aux programmes nationaux, identifiés dans les Documents Stratégie Pays, et à des programmes régionaux, qui sont présentés dans les

---

[http://eeas.europa.eu/delegations/congo\\_kinshasa/documents/news/20111214\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/congo_kinshasa/documents/news/20111214_fr.pdf) (consulté le 30 janvier 2012).

Union Européenne, Mission d'Observation Électorale de l'Union Européenne (MOE) – République Démocratique du Congo 2011, Rapport final – Élections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011, 71 p., décembre 2011, [http://eeas.europa.eu/delegations/congo\\_kinshasa/documents/news/20120327\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/congo_kinshasa/documents/news/20120327_fr.pdf) (consulté le 30 janvier 2012).

<sup>62</sup> Le Fonds Européen de Développement a été mis en place dans le cadre du Traité de Rome, du 25 mars 1957 et de la mise en œuvre de l'article 131 du Traité sur « pays et territoires non européens entretenant avec la Belgique, la France, l'Italie, et les Pays-Bas des relations particulières ».

Commission Européenne, Développement et Coopération – EUROPEAID, « Fonds européen de développement (FED) », [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/edf\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/edf_fr.htm) (consulté le 1er mars 2012).

Documents Stratégie Régionale. Le 10<sup>e</sup> FED accorde une grande importance au développement des coopérations régionales, dans une perspective sud-sud et d'intégration sur le modèle européen. À cette fin, 2,7 milliards d'euros sont alloués au financement de la coopération intra-ACP et interrégionale. Le FED comprend trois mécanismes principaux : 1) les subventions gérées par la Commission, 2) les capitaux à risque et les prêts au secteur privé, qui sont gérés par la Banque Européenne d'Investissement, 3) le mécanisme FLEX (Fluctuation des recettes de l'exportation), dont l'objectif est de corriger les effets négatifs de l'instabilité des recettes d'exportation<sup>63</sup>.

La Commission gère directement les fonds qui sont destinés à des actions dans les domaines du soutien macro-économique, des politiques sectorielles dans les domaines de la santé et de l'éducation, des programmes pour la démocratie, l'aide d'urgence ou de réduction de la dette. Le soutien à la société civile et aux ONG, est aussi financé par le FED, de même que la Facilité de Paix pour l'Afrique (300 millions d'euros pour la période 2008-2010)<sup>64</sup>.

En matière de bonne gouvernance, le Conseil de l'Union Européenne a décidé de garder un droit de contrôle sur la gestion des fonds, en raison de la sensibilité politique de ce sujet, notamment eu égard aux appréciations nationales des États membres dans leurs relations bilatérales<sup>65</sup>. Le 10<sup>e</sup> FED prévoit ainsi une prime aux États qui améliorent leur gouvernance, notamment en matière économique et de l'État de droit. En parallèle, les États membres gardent le contrôle sur leurs accords bilatéraux et mènent leurs propres initiatives avec les pays ACP, qui ne sont pas financées via le Fonds Européen de Développement ou d'autres fonds communautaires. Ce système permet à certains États membres de poursuivre

---

<sup>63</sup> Idem.

<sup>64</sup> Commission Européenne, Développement et Coopération – EUROPEAID, « Facilité de Paix pour l'Afrique », [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/index_fr.htm) (consulté le 1er mars 2012).

<sup>65</sup> Le Conseil de l'Union Européenne, dans le Règlement (CE) n°617/2007, du 14 mai 2007, relatif à la mise en œuvre du 10<sup>e</sup> FED, rappelle ainsi, dans l'alinéa 13 de l'introduction, que « la ventilation des tranches incitatives prévues par l'initiative relative à la gouvernance devrait faire l'objet de discussions approfondies entre les États membres et la Commission et (...) qu'il est nécessaire que la Commission associe à ce processus les instances compétentes du Conseil ».

Aussi, les États membres de l'UE ont décidé de donner plus d'autonomie aux États-ACP dans la définition de leurs stratégies nationales, ce qui s'inscrit dans une perspective de dévolution des responsabilités, avec plus de partage et l'appropriation, par les pays récipiendaires, de leur développement économique, social et politique. L'Article premier du Règlement précise cette approche en mettant en avant les principes « d'appropriation, d'harmonisation, d'alignement, de gestion de l'aide axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle ».

Conseil de l'Union Européenne, Règlement (CE) N° 617/2007 du Conseil du 14 mai 2007, relatif à la mise en œuvre du 10<sup>e</sup> Fonds européen de développement dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-CE, JOUE L 152 du 13.6.2007, pp. 1-13.

des stratégies d'influence nationale en dehors de l'UE. C'est l'une des raisons pour lesquelles le budget du FED n'est pas communautarisé.

Le cadre juridique majeur de référence, pour la politique de la Commission en matière de prévention structurelle des conflits, est l'Accord de Cotonou, du 23 juin 2000. Celui-ci reprend et développe les innovations politiques de la Convention de Lomé IV, de 1989, et surtout, celles introduites par la révision de 1995. L'Accord de Cotonou, fondé sur l'idée de partenariat, de dévolution des responsabilités et d'appropriation, comprend une dimension politique forte, qui s'exprime par un dialogue politique régulier, visant à renforcer la coopération et à promouvoir un système de multilatéralisme effectif, conforme aux orientations de l'UE en matière de PESC-PSDC. Le Titre II de l'Accord, sur les aspects politiques, et ses articles 8 à 11, précise le champ d'application du dialogue politique. Ces articles constituent un ensemble d'une stratégie de construction de nations, par la voie de la mise en œuvre d'un Accord dont l'objectif majeur est « centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale » (Article premier)<sup>66</sup>.

L'Accord de Cotonou fait une distinction très importante entre les éléments essentiels, tels que le respect des Droits de l'Homme, la démocratie et l'État de Droit, et l'élément fondamental qui est la bonne gestion des affaires publiques. L'Union Européenne et certains États membres auraient préféré que ces quatre aspects soient réunis au titre d'éléments essentiels. Ce qui a suscité des réserves de la part des États africains. Alors que la violation constatée des éléments essentiels peut donner lieu à des sanctions, dans le cadre de l'article 96 de l'Accord, seule la corruption est retenue comme un aspect de pénalité, dans le cadre de l'article 97, qui est spécifique à cette problématique<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> L'Accord de Cotonou a fait l'objet de deux révisions, la première en 2005, et la seconde en 2010. La prochaine, et dernière, révision devrait avoir lieu en 2015.

Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JOUE L 317 du 15.12.2000, pp. 3-286

<sup>67</sup> Le texte de l'Article 97 de l'Accord de Cotonou, paragraphe 3, deuxième alinéa, du 23 juin 2000, stipulait ainsi que :

« La bonne gestion des affaires publiques, sur laquelle se fonde le partenariat ACP-UE, inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément fondamental du présent accord. Les parties conviennent que seuls les cas graves de corruption, active et passive, tels que définis à l'article 97 constituent une violation de cet élément. »

Les aspects politiques de l'Accord de Cotonou, concernant la prévention structurelle ont pour siège de la matière l'article 11 relatif aux « Politiques en faveur de la paix, prévention et résolution des conflits »<sup>68</sup>. L'Accord de Cotonou a ainsi une dimension de paix et de sécurité importante, en associant le développement économique et social, à la promotion des valeurs de la Démocratie, des Droits de l'Homme, de l'État de Droit et de la bonne gestion des affaires publiques, et à la prévention des conflits et des crises. En associant tous ces aspects, l'Union Européenne vise à agir de manière efficace sur les causes des conflits et des crises en Afrique subsaharienne, dans une orientation de politique générale qui cherche des solutions durables et à donner une impulsion à l'appropriation, par les États africains, de leur sécurité, dont la spécificité des conflits est prise en compte dans la Stratégie européenne pour la sécurité comme dans le partenariat stratégique UE-Afrique.

## **B. Une prise en compte des conflits subsahariens par les instruments de l'UE.**

Les conflits interethniques africains sont une préoccupation majeure, étant donné le précédent du génocide du Rwanda. Les conflits entre ethnies, qui peuvent avoir aussi une dimension religieuse, ont des prolongements régionaux, du fait du maintien du découpage frontalier, hérité des périodes coloniales. Des peuples ont ainsi été divisés entre plusieurs États gardant naturellement entre eux, des liens linguistiques, religieux, culturels et commerciaux. Ces solidarités peuvent être manipulées dans le cadre de conflits internes ou

---

La révision de l'Accord, le 19 mars 2010, a supprimé le mot « seuls » :

« La bonne gestion des affaires publiques, sur laquelle se fonde le partenariat ACP-UE, inspire les politiques intérieures et internationales des parties et constitue un élément fondamental du présent accord. Les parties conviennent que les cas graves de corruption, active ou passive, visés à l'article 97 constituent une violation de cet élément. »

<sup>68</sup> L'Article 11 a aussi été révisé en 2005 et en 2010. La révision de l'Accord de Cotonou, du 25 juin 2005 a ajouté deux nouveaux articles, l'Article 11a sur la « Lutte contre le terrorisme » et l'Article 11b sur la « Coopération dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive ».

L'Article 11.1 (révision 2010), sur les « Politiques en faveur de la paix, prévention et résolution des conflits, réponse aux situations de fragilité » définit les objectifs généraux de ces politiques dans les termes suivants :

« 1. Les parties reconnaissent que sans développement ni réduction de la pauvreté, il ne peut y avoir de paix ni de sécurité durables et que sans paix ni sécurité, il ne peut y avoir de développement durable. Les parties mettent en œuvre une politique active, globale et intégrée de consolidation de la paix, de prévention et de résolution des conflits et de sécurité humaine, et font face aux situations de fragilité dans le cadre du partenariat. Cette politique se fonde sur le principe de l'appropriation et se concentre notamment sur le développement des capacités nationales, régionales et continentales, et sur la prévention des conflits violents à un stade précoce en agissant directement sur leurs causes profondes, notamment la pauvreté, et en combinant de manière appropriée tous les instruments disponibles. »

Accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, JOUE L 287 du 4.11.2010, pp. 3-49.

interétatiques, comme dans les conflits du Libéria, de la Sierra Leone et de la Côte d'Ivoire, où les parties en conflit, ont fait appel à des combattants, du même groupe ethnique, en provenance d'autres États limitrophes<sup>69</sup>. C'est aussi le cas en RDC, dans le Kivu.

Depuis les indépendances il y a eu peu de conflits interétatiques de grande ampleur, sur des questions de frontières<sup>70</sup>. Même si des litiges persistent, que l'UA essaye de régler avec son Programme Frontière Continentale<sup>71</sup>, la démarcation des frontières héritées de la colonisation a fini par être plus ou moins acceptée par les États indépendants. La grande majorité des conflits en Afrique subsaharienne, depuis la fin du XXe siècle, ont des causes internes<sup>72</sup>. Le plus long de ces conflits c'est celui qui a opposé nordistes et sudistes au Soudan pendant deux périodes, de 1955 à 1972 et de 1983 à 2005. Ce conflit intra-étatique a pris, depuis l'indépendance du Soudan du sud, le 9 juillet 2011, une dimension interétatique autour des questions de la délimitation des frontières et du partage des ressources pétrolières.

Un aspect plus récent dans les conflits africains c'est l'apparition de mouvements politiques et religieux, qui ont des agendas qui transcendent le seul cadre national. C'est le cas du mouvement terroriste Al-Qaïda au Maghreb Islamique AQMI, qui tout en ayant ses origines en Algérie, est opérationnel dans le nord du Mali. C'est aussi le cas du mouvement somalien « Al-Chabab », qui a eu au départ un agenda national, mais dont une partie majoritaire se réclame du Jihad islamiste promu par Al-Qaïda. C'est enfin le cas du groupe nigérian islamiste radical « Boko-Haram ». Dans un autre contexte, l'Armée de Résistance du

---

<sup>69</sup> « Libéria, Sierra Leone, Guinée : la régionalisation de la guerre », *Politique Africaine*, n° 88, décembre 2002, pp. 5-102, [http://www.politique-africaine.com/numeros/088\\_SOM.HTM](http://www.politique-africaine.com/numeros/088_SOM.HTM) (consulté le 30 octobre 2011).

« La Côte d'Ivoire en guerre : dynamiques du dedans et du dehors », *Politique Africaine*, n° 89, mars 2003, pp. 5-126, [http://www.politique-africaine.com/numeros/089\\_SOM.HTM#](http://www.politique-africaine.com/numeros/089_SOM.HTM#) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>70</sup> Ce sont les cas du Burkina Faso et du Mali, en 1974 et 1985, du Sénégal et de la Mauritanie, de 1989 à 1991, du Nigéria et du Cameroun (2002, 2008), du Bénin et du Burkina Faso (2006), du Soudan et du Soudan du sud (2011-2012). Le conflit interétatique le plus meurtrier, c'est celui qui a opposé l'Éthiopie à l'Érythrée, de mai 1998 à juin 2000, avec un nombre de morts estimé de 50 000 à 140 000, des dizaines de milliers de réfugiés et des conséquences économiques graves pour les deux États.

LUCCHINI Laurent, « Érythrée/Éthiopie : l'enlèvement ? », *Annuaire Français de Droit International*, Volume 50, n° 50, 2004, pp. 389-415, DOI : 10.3406/afdi.2004.3800, [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi\\_0066-3085\\_2004\\_num\\_50\\_1\\_3800](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_2004_num_50_1_3800) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>71</sup> Déclaration sur le Programme Frontière de l'Union Africaine et les modalités de sa mise en œuvre telle qu'adopté par la Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontières, tenue à Addis-Abeba (Éthiopie), le 7 juin 2007, [http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/Border%20Issues\(Fr.\).pdf](http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/Border%20Issues(Fr.).pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>72</sup> REVEILLARD Christophe, « Les conflits de type infra-étatique en Afrique », *Géostratégiques* n° 25, « Géopolitique de l'Afrique subsaharienne » (Académie de Géopolitique de Paris), pp. 193-199, octobre 2009, [http://www.strategicsinternational.com/25\\_14.pdf](http://www.strategicsinternational.com/25_14.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Seigneur, de Joseph Kony, est en conflit contre le Gouvernement ougandais depuis 1986. La particularité de ce mouvement rebelle est qu'au gré des combats, s'est déplacé vers la République Centrafricaine et la République Démocratique du Congo. Ce qui constitue une menace pour la stabilité de ces deux États fragiles.

Des revendications d'autonomie, d'auto-gouvernance et d'indépendance sont aussi une cause de conflits endémiques, de longue durée, comme pour le Nigéria avec le Mouvement pour l'Émancipation du Delta du Niger (MEND), depuis 1995. Le partage des revenus de l'exploitation pétrolière dans la région et les nuisances environnementales, dont souffre la population locale, sont les deux raisons principales de ce conflit. Le Sénégal est aussi affecté par les problèmes de séparatisme dans la région de la Casamance, depuis 1982. En dépit d'un accord de paix signé en 2004 entre le Président sénégalais, Abdoulaye Wade, et le Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance (MFDC), des actes de violence, certes limités, sont encore commis dans cette région.

L'usage de mines antipersonnel pendant les années de conflit, est la cause de beaucoup de morts et de blessés parmi les populations. Ce conflit a aussi eu des prolongements en Guinée-Bissau, lors de la guerre civile dans ce pays, de 1998 à 1999. L'Angola fait face aussi, dans la région de Cabinda, à un mouvement armé d'opposition, avec des revendications d'indépendance, le Front de Libération de l'État de Cabinda (FLEC), en conflit avec le pouvoir central depuis 1975. Ce conflit a des prolongements en République Démocratique du Congo et explique, en partie, la présence et l'investissement de l'Angola dans le secteur de la sécurité en RDC.

Même si beaucoup de ces situations restent contenues dans des espaces régionaux délimités, notamment en Afrique de l'Ouest<sup>73</sup>, en Afrique Centrale et dans la Corne de l'Afrique, celles-ci constituent un ensemble conflictuel multiforme et endémique qui affecte le développement des États et des régions concernés et maintient un état d'insécurité permanent avec des conséquences négatives évidentes pour les États et les populations. Du fait des liens entre l'Europe et l'Afrique, des intérêts économiques et de la présence de milliers d'Européens dans les secteurs économiques, ces situations de crises et de conflits réels et potentiels appellent à une réponse de la part de l'Union Européenne et de ses États

---

<sup>73</sup> LUNTUMBUE Michel, « Groupes armés, conflits et gouvernance en Afrique de l'Ouest : Une grille de lecture », Note d'Analyse du GRIP (Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, Belgique), Bruxelles, 27 janvier 2012, [http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES\\_ANALYSE/2012/NA\\_2012-01-27\\_FR\\_M-LUNTUMBUE.pdf](http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2012/NA_2012-01-27_FR_M-LUNTUMBUE.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

membres. Il y aussi des préoccupations de sécurité intérieure européenne, avec la problématique des migrations et du terrorisme, ainsi que du trafic des drogues. A cela s'ajoute l'ambition de posture internationale de l'Union Européenne. la perception et la place de l'Afrique dans la Stratégie de Sécurité Européenne de 2003, révisée en 2008, montrent que le continent africain est à la fois une menace et une opportunité.

La Stratégie Européenne de Sécurité – « Une Europe sûre dans un Monde meilleur », adoptée par le Conseil Européen, à Bruxelles, le 12 décembre 2003<sup>74</sup>, et révisée en 2008<sup>75</sup>, a été partiellement élaborée en prenant comme modèle les stratégies de sécurité nationale des États-Unis et les livres blancs nationaux de la sécurité et de la défense, des États membres de l'UE. L'influence de la stratégie de sécurité nationale des États-Unis de septembre 2002<sup>76</sup>, est très présente dans le texte européen. Les risques et les menaces identifiés, ainsi que leur ordre d'apparition, reprennent ceux de la Stratégie américaine de 2002 : le terrorisme, d'inspiration islamiste, est la menace numéro 1. La prolifération des armes de destruction massive, et leur emploi éventuel par des groupes terroristes, est la menace numéro 2.

La Stratégie Européenne de Sécurité (SES), dans la logique de prévention des conflits et de gestion des crises, centre son attention sur deux facteurs majeurs de déstabilisation de la paix et de la sécurité internationales, et dont les effets affectent beaucoup d'États de l'Afrique subsaharienne : les conflits régionaux et la déliquescence des États<sup>77</sup>. Les rédacteurs de la Stratégie, sous la responsabilité du Haut Représentant pour la PESC, à l'époque, Monsieur Javier Solana, ont ajouté un troisième élément, la criminalité organisée. C'est une conséquence de la montée des préoccupations sécuritaires en Europe, tout au long de cette première décennie du XXIe siècle. Les conflits régionaux sont décrits dans le texte, qui cite le

---

<sup>74</sup> Union Européenne, « Stratégie Européenne de Sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur », 15 p., Bruxelles, le 12 décembre 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>75</sup> Conseil de l'Union Européenne, « Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation », S407/08, 12 p., Bruxelles, 11 décembre 2008 [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/FR/reports/104632.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/reports/104632.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>76</sup> La stratégie de sécurité nationale des États-Unis d'Amérique, 17 septembre 2002, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> (consulté le 30 octobre 2011).

Pour une analyse de ce document et ses conséquences pour la Politique Européenne de Sécurité et de Défense de l'UE, voir : Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « La stratégie de sécurité nationale des États-Unis et ses conséquences pour l'Europe de la défense », rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Renzo Gubert (Sénateur, Italie), rapporteur, 33 p., Strasbourg, le 4 juin 2003, [http://ueo.cvce.lu/fr/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2003/1824.html#P68\\_2359](http://ueo.cvce.lu/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2003/1824.html#P68_2359) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>77</sup> Stratégie Européenne de Sécurité (2003), p. 4.

cas de la région des Grands Lacs en Afrique centrale. Les deux autres facteurs d'insécurité sont les États en faillite et le vide sécuritaire exploité par des éléments criminels. Pour les États en déliquescence, la première cause citée est la mauvaise gestion des affaires publiques, ou le non-respect de la bonne gouvernance. Ce qui est dû à la corruption, à la faiblesse des institutions et au manque de transparence dans la vie politique. Viennent ensuite les conflits civils, le terrorisme et la criminalité. Cet ordre de facteurs est très présent dans les politiques européennes en direction d'autres pays et organisations régionales, avec le lien entre la bonne gestion des affaires publiques et la sécurité.

Relativement à la criminalité organisée, la Stratégie présente l'Europe comme « une cible ». La criminalité organisée est surtout vue du point d'une menace exogène, dont l'un des véhicules est l'immigration clandestine. Cette approche va servir à justifier toute une série de mesures bilatérales d'empêchement de l'immigration d'origine non-européenne vers l'Europe. Les instruments de cette politique sont les opérations de surveillance maritime en Atlantique, coordonnées par l'Agence Européenne pour la Gestion de la Coopération Opérationnelle aux Frontières Extérieures (FRONTEX), créée en 2004<sup>78</sup>. L'UE avait déjà intégré la dimension de la gestion des flux migratoires et le retour des immigrés dans leurs États d'origine, dans les stipulations de l'Accord de Cotonou<sup>79</sup>. Des accords spécifiques ont aussi été signés avec des États d'Afrique du Nord, dont la Libye, pour l'établissement de camps de rétention des immigrés venant de l'Afrique subsaharienne.

L'ambition de l'UE en matière de rôle international, telle qu'elle est exprimée dans la SES, est de « construire une société internationale plus forte, des institutions internationales qui fonctionnent bien et un ordre international fondé sur un ensemble de règles ». Pour ce faire, l'UE se déclare prête à contribuer à l'émergence du multilatéralisme efficace dans les relations internationales. Ce concept place les Nations Unies au centre de cette société internationale « nouvelle ». Selon la SES, il faut aussi renforcer les Nations Unies, en les dotant « des moyens nécessaires pour qu'elle puisse assumer ses responsabilités et mener une action efficace ». Une position louable, si ce n'était le fait que les États européens fournissent de moins en moins de forces pour les opérations des Nations Unies, et préfèrent assumer un

---

<sup>78</sup> Conseil de l'Union Européenne, Règlement (CE) N° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004, « portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne », JOUE L 349 du 25.11.2004, pp. 1-11.

<sup>79</sup> Accord de Cotonou, Article 13 « Migrations ».

rôle de contributeur financier des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (et aussi de l'UA).

Dans les solutions pour renforcer la paix et la sécurité, la bonne gouvernance est mise en avant. Pour cela, il faut non seulement démontrer et convaincre, mais, on peut aussi chercher à l'imposer, même si ce n'est que de manière « soft » : une autre manière de marquer la différence avec l'approche américaine du « chaos créateur »<sup>80</sup>, selon le modèle irakien. Pour faire valoir ses positions, l'Union envisage trois mécanismes, que l'on trouve dans ses relations avec l'Afrique subsaharienne : les politiques commerciales et d'assistance au développement, la promotion de la bonne gestion des affaires publiques et les sanctions pour les pays qui n'acceptent pas l'ordre international promu par l'UE<sup>81</sup>. Le commerce, l'assistance et la punition font ainsi partie des options de l'UE, en 2003, pour contribuer à la prévention des conflits et à la gestion des crises dans le monde.

En décembre 2008, les États membres se sont accordés sur la révision de la Stratégie Européenne de Sécurité de 2003. Toutefois, ils étaient divisés sur l'opportunité et le contenu d'une nouvelle Stratégie. Ainsi, c'est un rapport sur la mise en œuvre de la SES qui a été adopté par le Conseil. Ce rapport de 2008 prend en compte l'élargissement de l'UE, en 2004, et l'évolution de l'environnement international depuis 2003. L'ordre des menaces a été modifié avec une attention focalisée sur l'Iran et son programme nucléaire civil. La prolifération des armes de destruction massive prend la première place dans les menaces que l'UE doit affronter. Le terrorisme et la criminalité organisée sont associés dans un même ensemble. Les conflits régionaux et la déliquescence des États sont remplacés par la

---

<sup>80</sup> L'expression « chaos créateur » (creative chaos) est attribuée à la Secrétaire d'État des États-Unis, de l'administration du Président George Bush, Condolezza Rice, en 2005. La Secrétaire d'État a utilisé l'expression dans le contexte de la transformation du « Grand Moyen Orient », initiée par l'invasion et l'occupation de l'Irak, par les États-Unis et ses alliés européens, en mars 2003.

<sup>81</sup> La SES de 2003, présente ces options de la manière suivante (p. 10) :

1) « Les politiques commerciales et les politiques de développement peuvent constituer des outils puissants de promotion des réformes. En tant que plus importants contributeurs en termes d'aide publique et principale entité commerciale au niveau mondial, l'Union Européenne et ses États membres sont bien placés pour poursuivre ces objectifs.

2) La contribution à une meilleure gouvernance par des programmes d'aide, par la conditionnalité et par des mesures commerciales ciblées demeure l'un des aspects importants de notre politique, qu'il nous faut renforcer. (...).

3) Un certain nombre de pays se sont mis en dehors de la société internationale. Certains ont choisi l'isolement ; d'autres persistent à violer les normes internationales. Il est souhaitable que ces pays rejoignent la communauté internationale, et l'UE devrait être prête à fournir une assistance à cette fin. Ceux qui se refusent à le faire devraient comprendre qu'il y a un prix à payer, notamment dans leurs relations avec l'Union Européenne. »

cybersécurité, la sécurité énergétique et les changements climatiques. Les zones d'intérêt stratégique s'élargissent à l'Iran et à l'Afghanistan, au Caucase et à l'Asie Centrale.

L'Afrique subsaharienne apparaît dans une section intitulée « Lien entre sécurité et développement »<sup>82</sup>, associée aux questions de la bonne gouvernance, des États en faillite, des conflits et de la compétition pour les matières premières. Les missions européennes d'assistance à la réforme du secteur de la sécurité en RDC et en Guinée-Bissau, illustrent les succès de l'UE en Afrique. Cependant, ces exemples seront mis à mal dans les années suivantes, avec le refus de l'UE de déployer une force européenne en RDC, lors des affrontements au Kivu, en 2008 et le retrait prématuré de la mission de RSS en Guinée Bissau, en 2010. Le Partenariat Stratégique Afrique-UE, signé à Lisbonne, au Portugal, le 9 décembre 2007, est mentionné dans la section sur « Des partenariats pour un multilatéralisme efficace »<sup>83</sup> où sont abordés tous les partenariats internationaux de l'UE.

Le Sommet Afrique-UE, qui a eu lieu à Lisbonne, les 8 et 9 décembre 2007, a produit trois documents qui formalisent le Partenariat Stratégique entre les deux ensembles régionaux : une Déclaration générale de principes ; le document sur le Partenariat Stratégique (Stratégie commune) et le Premier Plan d'action (2008-2010) pour la mise en œuvre du Partenariat Stratégique Afrique-UE<sup>84</sup>. Le Premier Plan d'action a été suivi d'un second Plan<sup>85</sup>, adopté lors du troisième Sommet Afrique-UE, à Tripoli, en Libye, les 29 et 30 novembre 2010. Le Partenariat Afrique-UE de décembre 2007 résulte de la volonté des deux parties. Il est aussi le résultat de la mise en œuvre de la Stratégie Européenne pour l'Afrique<sup>86</sup>, adoptée par le Conseil Européen, réuni à Bruxelles, les 15 et 16 décembre 2005.

---

<sup>82</sup> « Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité » (2008), p. 8.

<sup>83</sup> Idem, pp. 11-12.

<sup>84</sup> Conseil de l'Union Européenne, « Le partenariat stratégique Afrique – Union européenne », 130 p., juin 2008, ISBN 978-92-824-2376-9, DOI 10.2860/28271, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/FR-africa-inter08.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/FR-africa-inter08.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>85</sup> Conseil de l'Union Européenne, « Le partenariat stratégique Afrique – Union européenne, Relever ensemble les défis d'aujourd'hui et de demain ; Deuxième Plan d'Action 2011-2013 dans le cadre de la Stratégie commune Afrique-UE », 165 p., pp. 57-161, mai 2011, ISBN 978-92-824-2925-9, DOI : 10.2860/76417, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/FR-africa-inter08.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/FR-africa-inter08.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>86</sup> Commission Européenne, Communication de la Commission, au Conseil, au Parlement Européen et au Comité Économique et Social Européen, « La stratégie de l'UE pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique », COM(2005) 489 final, {SEC(2005)1255}, 48 p., Bruxelles, le 12 octobre 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0489:FIN:FR:PDF> (consulté le 30 octobre 2011).

Les quatre objectifs principaux du Partenariat Stratégique de 2007 visent la prévention des conflits et à la gestion des crises en Afrique, selon le modèle du lien sécurité-développement. L'UE et l'UA sont appelées par leurs États membres à « renforcer leurs liens institutionnels et de répondre aux grands défis communs que sont, en particulier, la paix et la sécurité, les migrations et le développement, et la promotion d'un environnement sain ». Viennent ensuite, la démocratie, la bonne gouvernance, le développement économique durable et l'intégration régionale et continentale. Le multilatéralisme efficace de la SES est aussi élevé au rang d'objectif principal du Partenariat pour faire face à une longue liste de défis, allant de l'égalité des sexes à la prolifération des armes de destruction massive. La promotion du rôle actif des ONG et de la société civile, dans les différents processus du Partenariat, constitue le quatrième objectif<sup>87</sup>.

Dans la réalisation de ces objectifs, quatre domaines stratégiques prioritaires sont identifiés : 1) la paix et la sécurité, 2) la gouvernance et les Droits de l'homme, 3) le commerce et l'intégration régionale et 4) la coopération dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le Développement des Nations Unies<sup>88</sup>. Ces domaines sont considérés comme interdépendants, tout en gardant en leur sein des spécificités qui sont traitées avec des mécanismes différents, tels que l'assistance à la RSS et à la Démobilisation, Désarmement et Réintégration (DDR), la formation des forces armées, l'assistance aux missions et opérations africaines, les missions et opérations européennes et les accords commerciaux, à l'image de l'Accord de Cotonou. Cette approche vise à attaquer les causes profondes des conflits en vue de la recherche de solutions durables. Un autre aspect important dans la relation entre l'UE et l'UA est le partage des responsabilités et l'appropriation, notamment avec le développement de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS)<sup>89</sup>.

En matière de paix et de sécurité, l'UE et l'UA, développent une approche globale d'action internationale, concertée, sur les risques classiques et nouveaux, d'ordre extérieur et

---

<sup>87</sup> « Le partenariat stratégique Afrique – Union européenne, Relever ensemble les défis d'aujourd'hui et de demain », pp. 19-20.

<sup>88</sup> Idem, pp. 23-49.

<sup>89</sup> L'Union Européenne réaffirme son engagement dans l'assistance à ce processus d'appropriation en soulignant que :

« Compte tenu de leur expertise, de leurs ressources financières et humaines, ainsi que de leur expérience l'UE et ses États membres sont bien placés pour poursuivre et accroître leur soutien à l'UA dans le cadre des efforts qu'elle déploie - en coopération avec les organisations régionales africaines concernées - pour rendre opérationnelle l'AAPS, notamment par le biais du renforcement à long terme des capacités pour les différentes structures qui y sont prévues, y compris le Système continental d'alerte rapide, le Groupe des sages et la Force africaine en attente. » (p. 24).

intérieur tels que la criminalité organisée transnationale, le terrorisme international, la traite des êtres humains, le trafic de drogue et le commerce illicite de ressources naturelles. Ceux-ci, dans une grille de lecture qui s'adresse à l'Afrique subsaharienne, sont considérés comme des « facteurs majeurs de déclenchement et de généralisation des conflits et d'affaiblissement des structures étatiques ». Sont aussi mis en évidence les questions relatives à la prolifération et au trafic d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions, des débris de guerre explosifs, les mines antipersonnel et la question de la prolifération des armes de destruction massive, dont pourtant aucun État d'Afrique subsaharienne n'est pourvu. Le changement climatique, l'environnement et l'eau, font aussi partie des risques pour la paix et la sécurité. Le Partenariat s'étend aussi à la coordination pour « rechercher des solutions durables aux crises et aux conflits qui sévissent dans d'autres régions du monde et nuisent à la paix et à la sécurité internationales, en particulier dans la région du Proche-Orient »<sup>90</sup>.

La gouvernance et les Droits de l'homme, sont le deuxième domaine stratégique des objectifs du Partenariat. C'est un élément constant dans l'approche européenne des problèmes de la paix, de la sécurité et du développement en Afrique subsaharienne, depuis les années 1990. L'UE et l'UA associent à ce sujet les questions de la réforme du secteur de la sécurité et celle de la corruption. Ces deux aspects sont aussi présents dans la politique européenne en matière de prévention des conflits, telle que la Communication de la Commission Européenne l'avait développée en 2001<sup>91</sup>. Le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP)<sup>92</sup>, élaboré et mis en œuvre dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), lancé par l'UA en 2001, est l'un des éléments principaux de ce processus. L'UE soutient ces initiatives africaines en matière de gouvernance, avec des

---

<sup>90</sup> « Le partenariat stratégique Afrique – Union Européenne, Relever ensemble les défis d'aujourd'hui et de demain », pp. 25-27.

<sup>91</sup> Commission Européenne Communication de la Commission sur la Prévention des conflits, COM (2001) 211 final, 36 p., Bruxelles, le 11 avril 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0211:FIN:FR:PDF> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>92</sup> Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), 6ème Sommet du Comité des Chefs d'États et de Gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, « Mécanisme Africain D'Évaluation Entre Pairs (MAEP) : Document de base », NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MOU/Annex II, Abuja, Nigéria, 9 mars 2003, <http://www.afrimap.org/english/images/treaty/MAEPDocdeBase-FR.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

Pour une analyse et une évaluation du MAEP, voir :

Forum Pour le Partenariat avec l'Afrique (OCDE/NEPAD), « Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) : réflexion innovante de l'Afrique sur la gouvernance », 14 p., 8ème réunion du FPA, Berlin, Allemagne, 22-23 mai 2007, <http://www.oecd.org/fr/forumpartenariatafrique/documentsdereunion/38680400.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

financements qui couvrent aussi l'assistance à l'organisation et au déroulement des élections, à l'instar de la RDC en 2006 et 2011.

Le commerce et l'intégration régionale, troisième domaine stratégique, sont aussi des vecteurs de paix et de sécurité. Il s'agit ainsi de permettre aux États africains de mieux gérer leurs richesses et de dégager les ressources financières nécessaires à l'autonomie économique et à sortir des schémas d'assistance économique. La formation de marchés régionaux, prélude à un marché commun africain est aussi l'un des thèmes mis en avant dans le Partenariat Stratégique. C'est une transposition progressive, en Afrique, de la méthode européenne, mais dans un contexte plus complexe marqué par des disparités de développement très grandes. Cette complexité résulte aussi de l'absence de réseaux de transport et de communications développés, dans un environnement géographique et climatique hostile. Le commerce illégal des ressources naturelles et le manque de transparence dans l'exploitation et la gestion des richesses naturelles font l'objet de coopérations spécifiques, notamment dans les secteurs forestier et minier.

Dernier domaine stratégique, la question de la coopération dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, est très importante dans la relation UE-UA. Cela fait partie des aspects de la politique d'aide au développement de l'UE, qui est l'un des aspects marquants de l'action de l'Union dans le monde. La volonté des États membres de geler le budget communautaire pour les années 2014-2020 met à mal ces objectifs, de la même manière que l'Union Européenne a failli à ses propres ambitions économiques et technologiques dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, de mars 2000.

Le troisième Sommet Afrique-UE, tenu à Tripoli, les 29 et 30 novembre 2010 s'est conclu avec l'adoption du Deuxième Plan d'Action pour la période 2011-2013. Celui-ci n'apporte pas d'innovations majeures par rapport à 2007. Il souligne le besoin de poursuivre les efforts pour rattraper les retards et combler les lacunes dans la mise en œuvre concrète des engagements pris à Lisbonne<sup>93</sup>. ». Le Plan d'Action 2011-2013 couvre huit domaines du Partenariat Stratégique : 1) paix et sécurité ; 2) gouvernance démocratique et droits de l'homme ; 3) intégration régionale, commerce et infrastructures ; 4) Objectifs du Millénaire

---

<sup>93</sup> L'introduction au deuxième Plan d'Action souligne que la « coopération économique revigorée et une intégration régionale via différents secteurs, y compris le secteur privé, étaient indissociables d'un remplacement de la coopération dans le cadre des partenariats thématiques relevant de la stratégie commune : la paix et la sécurité, la gouvernance démocratique et économique et le respect des droits de l'homme sont des conditions indispensables du développement. »

Idem, p. 57.

pour le Développement ; 5) énergie ; 6) changement climatique et environnement ; 7) migrations, mobilité et emploi ; 8) science, société de l'information et espace<sup>94</sup>.

En matière de paix et de sécurité, les efforts des deux parties sont concentrés sur la mise en place de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité. Les coopérations régionales font aussi partie de ce système qui vise, in fine, l'appropriation par l'UA et ses États membres des questions de la prévention des conflits et de la gestion des crises en Afrique, notamment dans sa partie subsaharienne. Ce qui suppose que les capacités africaines bénéficient d'un financement « prévisible, durable et souple des opérations africaines de soutien de la paix »<sup>95</sup>. Les exercices et les formations sont aussi abordés dans le plan d'action, ainsi que le rôle des Nations Unies qui soutiennent aussi le processus d'appropriation, par l'UA, de la sécurité collective régionale africaine. Dans la mise en œuvre de ces objectifs, l'UE a une approche conforme à sa vision d'une promotion d'un multilatéralisme en adéquation avec le contexte international et garant du droit notamment onusien.

### **Sous-section 2 : Une adéquation de l'approche sécuritaire européenne au contexte international.**

L'approche de l'UE, pour faire face aux conflits et aux crises en Afrique subsaharienne, est très influencée par les politiques nationales des États membres « africanistes » notamment, ceux qui ont encore une présence de sécurité sur le continent africain. Tout au long des dix dernières années, l'UE a développé son approche globale et compréhensive de la prévention des conflits et de gestion des crises, en s'inspirant des leçons des expériences européennes et africaines de ses États membres. Elle a ainsi un vaste choix d'instruments d'intervention, adaptés à la complexité de l'Afrique subsaharienne, avec ses conflits multiformes, qui ont des causes politiques, économiques et identitaires. Elle bénéficie aussi, dans cette démarche, des apports, à titre bilatéral, de certains États membres, qui ont développé des relations de travail avec des États africains et aussi avec l'UA et les CER.

Il faut aussi souligner que les concepts de l'UE de prévention des conflits et de gestion des crises, n'ont pas été élaborés, uniquement pour l'Afrique. Ils sont censés permettre à l'UE d'intervenir partout dans le monde, en mobilisant les instruments nécessaires pour faire face à chaque situation. Dans cette démarche, l'UE a adopté une posture legaliste, au nom du

---

<sup>94</sup> « Le partenariat stratégique Afrique – Union européenne, Relever ensemble les défis d'aujourd'hui et de demain », pp. 58-70.

<sup>95</sup> Idem, « Partenariat I – Paix et sécurité », p.58.

multilatéralisme efficace, qui prend en compte, dans la justification des actions européennes, les principes du Droit International, en général, et du Droit Humanitaire, en particulier. L'UE a souvent justifié ses interventions au nom du soutien aux Nations Unies, à l'UA et à des États, qui lui ont fait la demande.

L'UE se place ainsi dans le rôle d'un contributeur responsable, en matière de paix et de sécurité, en invoquant les principes du Droit International et du Droit Humanitaire. Le recours à la force par l'Union, qui n'a jamais été mis en œuvre contre un État, s'appuie ainsi sur les exceptions onusiennes autorisant le recours à la force et sur le besoin de répondre à des crises humanitaires, voire à faire appel à la notion de Responsabilité de Protéger.

### **A. Des exceptions onusiennes autorisant le recours à la force.**

Depuis la création de la Société des Nations par le Traité de Versailles, signé le 18 juin 1919, la signature du Pacte de Briand-Kellog<sup>96</sup>, le 21 août 1928 à Paris, jusqu'à la Charte des Nations Unies, signée le 26 juin 1945, l'interdiction du recours à la force pour résoudre les litiges entre les États, est devenue une norme universellement acceptée, même si elle n'a pas toujours été respectée. Prenant acte des échecs de la Société des Nations et du Pacte de Briand-Kellog, dont la plus importante manifestation belliciste est la Seconde Guerre mondiale, les États signataires de la Charte des Nations Unies, ont introduit des dispositions

---

<sup>96</sup> Le Pacte de Briand-Kellog a été signé le 28 août 1928, à Paris, par les Ministres des Affaires Étrangères de l'Allemagne, de l'Australie, de la Belgique, du Canada, des États-Unis, de la France, de l'Inde, de l'Irlande, de l'Italie, du Japon, de la Nouvelle-Zélande, de la Pologne, de la République Tchèque, de la République Tchécoslovaque, du Royaume-Uni et de l'Union de l'Afrique du sud.

L'Inde et l'Union de l'Afrique du sud étaient gouvernées par le Royaume-Uni mais disposaient d'un siège, chacune, à la Société des Nations. Les initiateurs du Pacte étaient le Secrétaire d'État des États-Unis, Frank Kellog et le Ministre des Affaires Étrangères de la France, Aristide Briand.

Le Pacte ne contient que trois articles dont le troisième, porte sur la ratification et l'entrée en vigueur de l'acte. Les deux premiers articles stipulent que :

« Article premier.

Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement au nom de leurs peuples respectifs qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles.

Article II.

Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que le règlement de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques. »

« Grands traités politiques, Pacte Briand-Kellog », Digithèque de matériaux juridiques et politiques, Université de Perpignan, <http://mjp.univ-perp.fr/traites/1928briand-kellogg.htm> (consulté le 30 octobre 2011).

qui envisagent le recours à la force seulement dans deux cas que sont la légitime défense et les mesures décidées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies.

L'exception de légitime défense (Chapitre VII, Article 51 de la Charte des Nations Unies) ne concerne pas notre sujet car, l'UE n'intervient pas en Afrique subsaharienne en réponse à une attaque contre son territoire<sup>97</sup>. Les interventions de l'UE en Afrique subsaharienne, depuis 2003, ont été réalisées sous les stipulations des articles 39 à 42 de la Charte, qui portent sur le rôle du Conseil de Sécurité en matière d'autorisation du recours à la force<sup>98</sup>. Ce qui est conforme à la Stratégie Européenne de Sécurité, qui reconnaît au Conseil de Sécurité la « responsabilité première pour le maintien de la paix et de la sécurité au niveau international ». La recherche de la légitimité par les Nations Unies, des interventions

---

<sup>97</sup> L'article 51 du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, sur l' « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression » stipule que :

« Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. »

Nations Unies, Charte des Nations Unies, <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap7.shtml> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>98</sup> Les articles 39 à 42 du Chapitre VII de la Charte portent sur les stipulations suivantes :

« Article 39

Le Conseil de Sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Article 40

Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de Sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'Article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. En cas de non-exécution de ces mesures provisoires, le Conseil de Sécurité tient dûment compte de cette défaillance.

Article 41

Le Conseil de Sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

Article 42

Si le Conseil de Sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationale. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies. »

européennes, répond aussi, aux besoins d'ordre constitutionnel interne de certains États membres ainsi qu'à la nécessité de justifier des opérations militaires auprès des opinions publiques européennes.

Le premier exemple international de mise en œuvre des stipulations du Chapitre VII, par les Nations Unies, est celui de la Guerre de Corée, de 1950 à 1953. Depuis la fin de la Guerre froide, les résolutions du Conseil de Sécurité ont justifié la presque totalité des actions armées de règlement des conflits et de gestion des crises, à l'exception, partielle, du Kosovo, en 1999, et surtout de l'Irak en 2003. Pour ses opérations militaires, en Europe et en Afrique subsaharienne, l'UE a sollicité, par l'intermédiaire de ses États membres, une résolution qui a permis une couverture légale au lancement des opérations et à certaines missions civiles de la PESD/PSDC. Les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies sont citées dans les Actions Communes de l'Union, portant sur ses actions extérieures, en matière de paix et de sécurité. Cette caution onusienne est aussi une expression du multilatéralisme efficace de l'UE, qui, dans certains cas a agi au nom de la coopération avec les Nations Unies et au profit de celles-ci. Ce fut le cas en République Démocratique du Congo, en 2003 et 2006, et au Tchad/République Centrafricaine en 2007-2009.

Par ailleurs, lorsqu'une résolution du Conseil de Sécurité ne désignait pas, de manière spécifique, la composition d'une force internationale, l'Union Européenne s'est souvent portée volontaire, à plusieurs reprises, pour agir dans la mise en œuvre de la résolution. Dans ce cas, ce sont les Nations Unies qui ont adressé une demande ou une invitation à l'UE, afin qu'elle contribue à la mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité<sup>99</sup>. Dans cette relation, l'UE contribue ainsi aux efforts de paix des Nations Unies. De son côté, l'Union bénéficie de la légitimité internationale et assoit sa crédibilité comme contributeur actif à la paix et à la sécurité internationales. Les deux organisations, tout en coopérant, préservent aussi leur autonomie décisionnelle et opérationnelle.

Dans cette relation, l'UE agit aussi de façon complémentaire aux Nations Unies, soit en sécurisant une zone en attente de renforts d'une opération onusienne (« Artémis »), soit en

---

<sup>99</sup> Cela a été le cas, par exemple, pour l'opération Artémis, avec la Résolution 1484 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, du 30 mai 2003. La Résolution autorisait « le déploiement, jusqu'au 1er septembre 2003, d'une force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia », sans donner de précisions sur sa composition, ni sur la chaîne de commandement. L'Action commune 2003/423/PESC du Conseil, du 5 juin 2003, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo, inscrit celle-ci dans le cadre du soutien de l'Union Européenne à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka et au processus de paix en République démocratique, ainsi que de la demande du Secrétaire Général des Nations Unies, de fournir une force de stabilisation temporaire dans le district de l'Ituri.

renforçant, temporairement, une opération de maintien de la paix en cours, (EUFOR-RD Congo), soit encore en se déployant de manière préliminaire avant l'arrivée, sur un théâtre d'opérations, des Nations Unies (EUFOR-Tchad/RCA, suivie par la MINURCAT). La complémentarité UE-ONU a été formalisée dans deux Déclarations conjointes sur « la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises ». La première<sup>100</sup> a été signée au siège des Nations Unies, à New York, aux États-Unis, le 24 septembre 2003, et la seconde, le 7 juin 2007, à Berlin<sup>101</sup>. Ces déclarations fixent le cadre politique de coopération entre les deux organisations et ont été approfondies, au niveau opérationnel, par des groupes de travail, réunissant les organes politico-militaires de gestion des crises de l'UE et le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Dans le cas de l'opération maritime de l'Union Européenne, EUNAVFOR « Atalanta », de lutte contre la piraterie au large des côtes de la Somalie, dans le Golfe d'Aden et dans l'Océan indien, l'UE a répondu à l'appel à l'assistance par les Nations Unies. La Résolution 1814 du Conseil de Sécurité, concernant la situation en Somalie, adoptée le 15 mai 2008, demandait aux États et aux organisations régionales, en coordonnant étroitement leurs actions entre eux, de prendre des mesures pour protéger les navires participant au transport et à l'acheminement de l'aide humanitaire destinée à la Somalie et aux activités autorisées par les Nations Unies<sup>102</sup>. Le 2 juin 2008, le Conseil de Sécurité avait adopté la Résolution 1816, dans laquelle il autorisait les États membres des Nations Unies, à entrer dans les eaux territoriales de la Somalie et à utiliser tous les moyens nécessaires afin de réprimer les actes de piraterie et les vols à main armée en mer, conformément au Droit International applicable, en coopération avec le Gouvernement Fédéral de Transition (GFT) de la Somalie<sup>103</sup>. L'UE et l'OTAN, ont toutes les deux répondu à ces appels. Elles ont mis en place une coordination entre les marines des États membres qui voulaient participer aux opérations contre la piraterie.

---

<sup>100</sup> Union Européenne, Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises, 12510/03 (Presse 266), New York, 24 septembre 2003, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/misc/77393.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/misc/77393.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>101</sup> Conseil de l'Union Européenne, Déclaration commune sur la coopération entre les Nations Unies et l'Union Européenne dans la gestion des crises, Bruxelles, 7 juin 2007, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU-UNstatmntoncrsmngmnt.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>102</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1814 (2008), S/RES/1814 (2008), 15 mai 2008, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/343/80/PDF/N0834380.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>103</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1816 (2008), S/RES/1816 (2008), 2 juin 2008, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/361/78/PDF/N0836178.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

Elles ont lancé deux opérations distinctes<sup>104</sup>.

La mobilisation de l'UE, au service des Nations Unies, a une contrepartie qui est celle de l'autonomie d'action européenne par rapport au contrôle politico-militaire des Nations Unies. Aussi, l'activisme militaire et civil de l'UE, en complément des Nations Unies, connaît des limites politiques et opérationnelles. Aussi, rien n'est pas un acquis d'avance. En effet, après l'épisode des opérations et des missions tous azimuts (2003-2009), l'UE est devenue plus sélective. Les États européens étaient très sollicités par l'OTAN, pour l'Afghanistan jusqu'à nos jours, et, en 2011, pour la Libye, sont devenus plus réservés quant aux recours à des opérations militaires. Ils montrent une nette préférence pour les missions civiles PSDC, plus légères à monter et moins coûteuses.

Le fait est que l'Union Européenne a inscrit ses actions dans un cadre de références aux Nations Unies, et au Droit International et en affichant une volonté d'ouverture à d'autres organisations internationales et régionales ainsi qu'aux acteurs étatiques. C'est la marque d'une démarche politique de recherche de légitimité internationale de ses actions, tout en étant une démarche juridique, normative, intrinsèque à l'UE. L'UE est à la fois un créateur et un sujet de droit. Là où les États-Unis, notamment sous l'administration du Président George W. Bush, n'hésitaient pas à faire valoir que « la Force fait le Droit », comme pour l'Irak, les États membres de l'Union Européenne ont donné à celle-ci un fondement d'action où « le Droit fait la Force ». D'où la décision assumée dans les années de la mise en place de la PESC et de la PESD-PSDC d'inscrire les missions et les opérations de l'UE dans le cadre de demandes des Nations Unies, ainsi que l'approbation du Conseil de Sécurité. Pour une légitimité locale ou nationale, il était sollicité ou encouragé par la coopération d'organisations régionales, telles que l'Union Africaine.

Mais il y a l'idée que l'Union Européenne n'agirait que sous l'autorisation du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Il faut la nuancer car, les actions de l'UE relevant du « soft power », par opposition au « hard power » militaire de l'OTAN. Cette vision d'une UE qui

---

<sup>104</sup> Union Européenne, Action commune 2008/749/PESC du Conseil, du 19 septembre 2008, relative à l'action de coordination militaire de l'Union Européenne à l'appui de la résolution 1816 (2008) du Conseil de Sécurité des Nations Unies (EU NAVCO), JOUE L 252 du 20.9.2008, pp. 39-42.

L'OTAN a lancé, en premier, l'opération « Allied Provider », en réponse à une demande écrite du Secrétaire-général des Nations Unies, du 25 septembre 2008. Cette opération s'était terminée en décembre 2008 et a été suivie par les opérations « Allied Protector », de mars à août 2009, et « Ocean Shield », depuis septembre 2009.

OTAN, « Opérations de lutte contre la piraterie », [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_48815.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm) (consulté le 30 octobre 2011).

agit en complément et en renforcement des Nations Unies, est confortée par la Stratégie de Sécurité Européenne de 2003, révisée en 2008, et par les deux Déclarations UE-NU, du 24 septembre 2003 et du 7 juin 2007. Toutefois, le Traité sur l'Union Européenne, dans ses dispositions générales et celles spécifiques à la PESC et à la PSDC, fait référence aux Nations Unies, de manière générale, sans une hiérarchie, comme celle qui figure dans les deux versions de la SES<sup>105</sup>.

L'article 42, qui fait partie des stipulations spécifiques concernant la Politique de Sécurité et de Défense Commune, fait référence uniquement à la conformité « aux principes de la charte des Nations Unies » pour les opérations militaires et les missions civiles. Tout en inscrivant son action extérieure dans le cadre de ces principes, en conformité avec le Droit International établi et au profit du Droit Humanitaire, l'UE, avec le Traité de Lisbonne, se positionne aussi en un créateur de Droit International en matière de paix et de sécurité. Dans ce domaine, le poids et l'influence des politiques extérieures et de défense des États membres, dont beaucoup sont aussi membres de l'OTAN, est déterminant et cela peut conduire à des situations où l'Union Européenne peut être appelée à agir en autonomie et en indépendance par rapport au système des Nations Unies, c'est à dire, sans avoir besoin d'une résolution du Conseil de Sécurité pour déployer une force armée. Mais de façon fondamentale, l'UE dont la

---

<sup>105</sup> SES (2003) : « Les relations internationales ont pour cadre fondamental la Charte des Nations Unies. 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. »

SES (2008) : « Les Nations Unies sont la clé de voûte du système international. Toutes les actions que l'UE a entreprises dans le domaine de la sécurité l'ont été en liaison avec les objectifs des Nations Unies. »

Dans le Traité sur l'Union Européenne (version consolidée), modifié par le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1er décembre 2010, l'article 3 stipule que :

« 5. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du Droit International, notamment au respect des principes de la charte des Nations Unies. »

L'article 21, du Titre V sur les dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'UE et aux dispositions spécifiques qui concernent la PESC, rappelle de nouveau la promotion des principes fondateurs de l'UE, comme l'une des orientations principales en matière de politique étrangère européenne, de la manière suivante :

« Article 21

1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations Unies et du Droit International. »

Traité sur l'Union Européenne (version consolidée, en ligne), JOUE C 83 du 30.3.2010, pp. 13-45.

contribution propre et celle de ces États membres, à la promotion et la sauvegarde du Droit International, s'astreint à la légalité internationale pour exporter la paix et la sécurité dans le monde. Dans les cas où la couverture internationale n'est suffisante, l'invocation du Droit Humanitaire et du principe de Responsabilité de Protéger peut être un justificatif quoique source d'ambiguïtés.

### **B. Une invocation européenne du Droit Humanitaire et de la Responsabilité de Protéger, source d'ambiguïtés.**

Le principe de la souveraineté des États, qui remonte aux Traités de Westphalie ayant mis fin à la Guerre des Trente ans, en Europe, en 1648, induit celui de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État. Les justifications autres que les exceptions de la Charte, jusqu'à la fin du siècle dernier, étaient, au point de vue du Droit, l'invocation des interventions humanitaires, et par la sollicitation par l'État d'une assistance dans la gestion de ses affaires intérieures ou dans le cadre d'un Traité bilatéral qui prévoyait cette possibilité, ainsi que les interventions d'humanité. L'Accord de Cotonou, qui lie les États-ACP à l'Union Européenne, est un exemple de cette exception avec les éléments essentiels et l'élément fondamental et les stipulations des articles 96 et 97.

Depuis une vingtaine d'années, l'argument des interventions militaires humanitaires, a justifié des opérations militaires en Europe et en Afrique subsaharienne. L'intervention militaire humanitaire, reste sujette à caution et beaucoup d'ONG, dans des pays en conflit, craignent un mélange des genres, où les personnels humanitaires internationaux, et aussi les nationaux, sont considérés comme des cibles légitimes dans le combat contre l'occupation armée étrangère, comme cela s'est vérifié en Afghanistan et en Irak.

Le souci de la protection internationale est louable. Mais l'instrument militaire n'est utile que pour l'action immédiate et pour le court terme. La paix et la sécurité durables demandent un investissement matériel et humain dans le moyen et le long termes, en combinant les facteurs décrits dans les différentes Déclarations et Communications du Conseil et de la Commission de l'UE, depuis une décennie.

Le scénario classique pour les interventions de l'UE, c'est une situation de crise humanitaire, ou de conflit qui affecte des populations civiles, suivie par une « demande médiatique » d'action, une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies et une demande officielle, de celles-ci, à l'UE. La réponse était en général favorable et l'UE

démontrait ses capacités et sa crédibilité en tant que contributeur international en matière de paix et de sécurité, régionales et mondiales.

Ce cycle a déjà connu des cas où, en dépit de l'activisme des États membres et de l'UE, aucune action n'a été possible. Les raisons sont à la fois extérieures et intérieures à l'Union. On peut citer le cas du Darfour, en 2004, le Liban, en 2006, le Myanmar, lors du cyclone Nargis, en 2008, la demande des Nations Unies pour une force militaire européenne en renforcement de la MONUC, en République Démocratique du Congo, en 2008, et la Libye en 2011. Les changements de priorités dans les États membres, la mobilisation des capacités militaires pour l'Afghanistan, l'influence accrue d'autres États dans le système des Nations Unies ainsi que la méfiance et la résistance d'acteurs locaux aux interventions militaires et de sécurité européennes contribuent à cet état de fait. L'émergence d'acteurs régionaux crédibles et responsables, capables d'agir dans leur zone d'influence, telles que l'UA et les CER<sup>106</sup>, est aussi un facteur avec lequel l'UE doit compter dans ses interventions extérieures.

L'invocation des crises humanitaires, pour des interventions extérieures de l'UE, est aussi un argument en direction des opinions publiques européennes. C'est en partie le résultat du processus de manipulation de l'information qui a conduit à la guerre contre l'Irak, en 2003. L'idée d'une intervention humanitaire tend à faire une distinction, en apparence, avec une intervention militaire offensive, de guerre ou anti-insurrectionnelle comme en Irak et en Afghanistan. La Libye et la Côte d'Ivoire ont été des interventions présentées sous l'angle humanitaire.

Dans toutes les trois opérations militaires terrestres en Afrique subsaharienne, « Artémis », EUFOR-RD Congo et EUFOR-Tchad RCA, l'argument humanitaire était aussi au centre des objectifs exprimés par l'Union Européenne. La sollicitation par les Nations Unies, était aussi renforcée par celle de l'État hôte et des populations. Tous ces arguments sont présents, à différents degrés, dans les documents européens relatifs aux opérations et missions de l'UE.

Pour l'Union Européenne, la référence humanitaire est à la fois ce qui relève des principes du Droit Humanitaire, ainsi que de l'assistance et de l'aide humanitaire. Cette aide humanitaire est alors facilitée par des moyens militaires pour une meilleure efficacité, eu

---

<sup>106</sup> L'UA et les CER sont toutefois, encore trop dépendantes de l'assistance technique et financière de l'UE, pour pouvoir agir uniquement de manière autonome, en ignorant l'UE. À contrario, l'UE est absente du règlement des litiges entre États en Asie Centrale, où même dans le cas de crises humanitaires locales, son influence est pratiquement inexistante.

égard aux capacités civiles traditionnelles, en termes de rapidité d'accès et de sécurité des intervenants civils.

Toutefois, le consensus pour des interventions militaires n'est pas acquis de manière rapide et beaucoup d'États membres n'ont pas les ressources nécessaires pour contribuer à des missions de longue durée sur des théâtres où, certains d'entre eux, n'ont pas d'intérêts nationaux à protéger.

Il est important de souligner, qu'en dépit des enjeux de la « realpolitik », les positions communes, les déclarations et les stratégies adoptées par le Conseil de l'Union Européenne, en matière de Droit International des conflits et de Droit Humanitaire, contribuent effectivement et efficacement à leur renforcement. La déclaration de la Présidence finlandaise de l'Union, du 12 août 1999, à l'occasion du 50ème anniversaire des quatre Conventions de Genève, illustre l'importance que l'UE donne au respect des principes du Droit Humanitaire en tant qu'élément de son action internationale. La déclaration au nom de l'Union Européenne « rappelle toute l'importance qu'elle attache à ces Conventions, qui constituent les instruments de base du Droit Humanitaire international ». L'UE appelle à la mise en œuvre du Droit Humanitaire « dans tous les conflits armés » et affirme la volonté des États membres de le respecter et de le promouvoir. Les Conventions de Genève sont considérées par l'UE, dans la déclaration, comme « le fondement des principes d'humanité et forment, avec les Protocoles additionnels de 1977, les principaux instruments du Droit Humanitaire »<sup>107</sup>.

Les Quatre Conventions de Genève<sup>108</sup> de 1949 portent sur l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, sur l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, sur le traitement des prisonniers de guerre et sur la protection des personnes civiles en temps de guerre. Cette dernière Convention est aujourd'hui la plus importante du fait de la nature des conflits contemporains. Les guerres interétatiques, ont été peu nombreuses au début du XXIe. Très souvent, les campagnes n'ont duré que quelques mois, comme en Afghanistan, d'octobre à décembre 2001 et pour l'Irak, de mars à mai 2003. Les conflits les plus répandus relèvent de

---

<sup>107</sup> Union Européenne, Déclaration de la présidence au nom de l'Union Européenne à l'occasion du 50<sup>ème</sup> anniversaire des quatre Conventions de Genève, PESC/99/77, 10394/99 (Presse 247), Bruxelles, le 12 août 1999, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/cfsp/10394fr9.html](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/cfsp/10394fr9.html) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>108</sup> Comité International de la Croix-Rouge, « Les Conventions de Genève de 1949 », <http://www.icrc.org/fre/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/index.jsp> (consulté le 1er octobre 2012).

causes internes, tels que les conflits interethniques (Rwanda) ou les guerres civiles (Sierra Leone, Libéria, RDC).

Deux protocoles additionnels, adoptés le 8 juin 1977, sont venus renforcer les dispositions de la Quatrième Convention de Genève. Le premier protocole concerne la protection des victimes lors des conflits internationaux, élargies dans le contexte de l'époque, aux luttes anticoloniales, dont l'Afrique lusophone venait de sortir et à la lutte « contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », qui visait essentiellement l'Afrique du sud et aussi Israël. Le second protocole concerne la protection des victimes lors des guerres civiles.

La Quatrième Convention de Genève et les deux protocoles sont à la fois une référence juridique et une référence pour l'action de l'Union Européenne. La Déclaration de la Présidence finlandaise rappelle-t-elle que « Bien souvent, les conflits actuels ne font pas la distinction, pourtant importante, entre combattants et civils ; la sécurité du personnel humanitaire n'est pas respectée, tandis que les enfants et d'autres groupes vulnérables sont désormais des cibles des conflits ».

La Déclaration de la Présidence souligne aussi le besoin de respecter les engagements internationaux en matière de Droit Humanitaire de manière à « Remédier au décalage que l'on constate de plus en plus entre les normes internationales en vigueur et le respect de celles-ci, tel devrait être le principal objectif. »<sup>109</sup> L'autre aspect souligné dans la Déclaration de la présidence de l'UE, c'est le soutien donné à la Cour Pénale Internationale. La création de la Cour, le Statut de Rome, avait été signée, à Rome, le 17 juillet 1998. Cet organe pour la justice pénale internationale, inspiré à la fois par le Tribunal de Nuremberg et les Tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, est devenu effectif au 1<sup>er</sup> juillet 2002. Tous les 15 États membres de l'Union Européenne, en 1998, avaient signé et ratifié, par la suite, le Statut de Rome.

La Déclaration « rappelle également le rôle important que jouent les Nations Unies dans le domaine du Droit Humanitaire et note, en particulier, que le Droit Humanitaire international a été un des grands thèmes de la Décennie des Nations Unies pour le Droit

---

<sup>109</sup> Ce rappel essentiel s'heurte aux intérêts des États, y compris des États membres de l'UE, comme cela sera constaté dans la période qui a suivi les attentats du 11 septembre 2001 et l'interprétation que l'administration du Président George W. Bush a fait des règles des Conventions de Genève en matière de traitement de combattants en Afghanistan et ensuite en Irak. Beaucoup d'États européens ont aussi participé ouvertement ou de manière indirecte aux pratiques dites de « rendition » et ont accepté le transfert de prisonniers dans des centres de détention secrets où vers des pays tiers pour des interrogatoires avec torture.

International ». La référence au système des Nations Unies est un élément constant de la PESC<sup>110</sup> depuis ses débuts. L'Union Européenne inscrit son action, de manière générale, dans le cadre d'une légitimité internationale qu'elle cherche la plus large possible. Contrairement à l'OTAN, qui, depuis la guerre du Kosovo, s'est affranchie, par précédent, du besoin d'une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies pour intervenir militairement, l'Union Européenne cherche souvent à agir avec l'accord de la communauté internationale exprimée par une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies et en même temps, mieux légitimer en interne ses actions communes.

Les impératifs du Droit Humanitaire, ont connu un développement novateur avec l'émergence du concept de la Responsabilité de Protéger (RdP), même si aucune des missions de l'UE, réalisées ou en cours, n'a pas été justifiée explicitement par ce principe, au contraire de l'OTAN qui n'a pas hésité à l'utiliser pour son action en Libye. L'UE a pris en compte cette dimension, notamment dans le cadre de l'assistance à la Mission de l'UA au Soudan-Darfour, MUAS, en 2004. Le principe de la Responsabilité de Protéger a été développé, notamment à partir des contributions d'ONG, européennes et américaines, dans les années de l'après-guerre froide. Les conflits en ex-Yougoslavie et le génocide au Rwanda, ont renforcé l'argumentaire des ONG, repris par les Gouvernements qui étaient soumis à la pression des médias et de groupes d'intérêt divers sur ce sujet.

Le concept de la « Responsabilité de Protéger » est apparu en 2001-2002, dans la suite du Rapport Brahimi sur les opérations de paix des Nations Unies<sup>111</sup>. La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), créée à l'initiative du Canada et d'un groupe de fondations privées et d'ONG, en 2000, a produit un rapport sur le principe et les modalités de la Responsabilité de Protéger : le rapport « Evans-Sahnoun », du nom de deux présidents de la Commission internationale, Gareth Evans, ancien Ministre des Affaires Étrangères de l'Australie et Mohamed Sahnoun, un diplomate algérien. Ce document a été transmis, le 18 décembre 2001, au Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan. Ce dernier a transposé les conclusions dans le rapport du Groupe de Haut Niveau sur les

---

<sup>110</sup> Pour une analyse de la relation entre la PESC et le Droit Humanitaire, avant le début des interventions militaires et civiles de l'UE, voir FERRARO Tristan, « Le Droit International humanitaire dans la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 84, n° 846, pp. 435-461, juin 2002, [http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc\\_846\\_001\\_ferraro.pdf](http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc_846_001_ferraro.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>111</sup> Nations Unies, « Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies », A/55/305, S/2000/809, 21 août 2000, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/71/PDF/N0059471.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

menaces, les défis et le changement et le rapport du Secrétaire Général intitulé « Dans une liberté plus grande », en 2005. Les résultats de ces travaux ont été repris dans le Document final du Sommet Mondial des Nations Unies de 2005 et dans la Résolution A/RES/60/1 du 24 octobre 2005, qui est la référence en matière de principe de la Responsabilité de Protéger<sup>112</sup>.

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies s'est explicitement référé à la Responsabilité de Protéger dans sa Résolution 1674 du 28 avril 2006, concernant la protection des civils en situation de conflit. Dans le paragraphe 4, le Conseil de Sécurité « Réaffirme les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 relatives à la Responsabilité de Protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, de la purification ethnique et des crimes contre l'humanité ». Le 14 septembre 2009, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté sa première résolution sur la Responsabilité de Protéger, A/RES/63/308, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 139 du Document final du Sommet Mondial de 2005, pour signaler sa décision « de continuer d'examiner la question de la Responsabilité de Protéger ».

Le principe est louable mais sa mise en œuvre pose des problèmes de grande portée en Droit International car, cela affecte directement les questions de la souveraineté, des systèmes

---

<sup>112</sup> Les paragraphes 138 et 139 du Document final, repris dans la Résolution de l'AG des Nations Unies, définissent le principe de la Responsabilité de Protéger dans la section relative au « Devoir de protéger des populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité » en ces termes :

« 138. C'est à chaque État qu'il incombe de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Ce devoir comporte la prévention de ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. Nous acceptons cette responsabilité et agirons de manière à nous y conformer. La communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité et aider l'Organisation des Nations Unies à mettre en place un dispositif d'alerte rapide.

139. Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte des Nations Unies, afin d'aider à protéger les populations (...). Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de Sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations (...). Nous soulignons que l'Assemblée générale doit poursuivre l'examen du devoir de protéger les populations (...) des conséquences qu'il implique, en ayant à l'esprit les principes de la Charte des Nations Unies et du Droit International. Nous entendons aussi nous engager, selon qu'il conviendra, à aider les États à se doter des moyens de protéger leurs populations (...) et à apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate ».

Nations Unies, Assemblée Générale, Soixantième session, Résolution adoptée par l'Assemblée générale, « Document final du Sommet mondial de 2005 », A/RES/60/1, 42 p., pp. 33-34, 24 octobre 2005, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021755.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

de Gouvernement et l'intégrité territoriale de beaucoup d'États<sup>113</sup>. Aussi, pour sa mise en œuvre avec des moyens militaires, cela suppose qu'il y ait des États et des organisations régionales ayant une réelle volonté, une organisation et des moyens d'intervenir. C'est le cas de l'OTAN, de l'UE et de l'UA. Au sein de ces organisations, ce sont les États membres qui jugent de l'opportunité de l'intervention, à la lumière des critères constitutifs de la Responsabilité de Protéger. Ils ont ainsi la possibilité de faire une sélection entre les cas où ils interviennent et d'autres situations où ils n'agissent pas, en fonction essentiellement, de leurs propres intérêts nationaux.

Le Soudan et la Libye sont deux exemples, même si, dans le premier cas il n'y a pas eu d'intervention, du fait de l'action de la Chine et de la Russie au Conseil de Sécurité des Nations Unies. Dans une autre zone, la campagne militaire contre les indépendantistes tamouls, au Sri-Lanka, n'a pas suscité de démarches en vue d'une intervention politique ou militaire visant à protéger les populations civiles. Dans le cadre de la crise en Syrie, l'invocation de la RdP a été ouvertement bloquée par les doubles vetos russe et chinois contre les propositions de résolutions qui auraient ouvert la voie à une intervention armée et à un changement de régime, sous couvert de la protection des populations civiles.

Le principe de la Responsabilité de Protéger concerne la responsabilité des États, y compris aussi au sens de la communauté internationale, de protéger les populations civiles contre quatre types spécifiques de crimes et de violations des Droits de l'homme que sont : Le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité.

Avec la Responsabilité de Protéger, l'État n'est plus souverain absolu sur son territoire. En théorie, il y a de facto une responsabilité partagée dans le respect d'un certain nombre de normes et de principes relevant du Droit Humanitaire. En cas de défaillance dans ses obligations, d'autres États et la communauté internationale peuvent intervenir pour mettre un terme à des situations qui relèveraient de l'un des quatre cas de crimes et violations cités. Le principe suppose trois dimensions que sont la prévention, la réaction et la reconstruction.

C'est la réaction aux situations de crise qui relèveraient de la RdP, qui pose des problèmes juridiques et politiques. Il y a trois types de réactions : le recours à des moyens diplomatiques classiques et autres mesures pacifiques comme le dialogue politique et les

---

<sup>113</sup> Voir à ce propos, sur la confusion entre « Droit d'ingérence » et RdP : BETTATI Mario, « Du droit d'ingérence à la Responsabilité de Protéger », *Outre-Terre* 3/2007, n° 20, p. 381-389, <http://www.cairn.info/revue-outre-terre-2007-3-page-381.htm> (consulté le 30 octobre 2011).

missions d'enquête ; la mise en œuvre de mesures coercitives, telles les sanctions ciblées ; le recours à la force militaire, avec l'accord du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Mais l'UE, tout en saluant la reconnaissance du principe de la RdP, pour laquelle beaucoup d'États membres se sont engagés, va adopter des positions plus modestes par la suite. Lors de la réunion du Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures, en présence des Ministres des Affaires Etrangères et de la défense des États membres, du 21-22 novembre 2005, le Conseil fait référence à la RdP dans la présentation de la Stratégie de l'UE pour l'Afrique, qui sera adoptée en décembre 2005. Dans le paragraphe 8 du projet de Conclusions du Conseil sur le soutien à « l'UA, les organisations sous-régionales et les gouvernements nationaux », il était aussi question d'apporter « un soutien au principe de la « Responsabilité de Protéger » pour veiller à la protection des populations contre le génocide, les crimes de guerre, la purification ethnique et les crimes contre l'humanité »<sup>114</sup>.

Toutefois, dans le texte final du partenariat stratégique entre l'UE et l'Afrique, cette référence à la RdP ne figure plus. Les « Lignes directrices de l'Union Européenne concernant la promotion du Droit Humanitaire international », adoptées par le Conseil de l'UE en novembre 2005, font des références indirectes à la Responsabilité de Protéger mais ne la citent pas explicitement<sup>115</sup>. Les lignes directrices opérationnelles font mention des moyens d'action de l'UE dans ses relations avec des pays tiers. Ceux-ci recouvrent le catalogue de mesures implicites dans la mise en œuvre de la RdP : dialogue politique, déclarations publiques générales, démarches et déclarations publiques relatives à un conflit donné, mesures restrictives et sanctions, coopération avec d'autres organismes internationaux, opérations de gestion de crises, responsabilité individuelle et justice internationale, formation et éducation au Droit Humanitaire international et contrôle des exportations d'armements à destination de pays et de régions en situation de crises et de conflits.

La Déclaration commune du Conseil et des représentants des Gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement Européen et de la Commission Européennesur « Le Consensus Européen sur l'aide humanitaire », signé à Bruxelles, le 17

---

<sup>114</sup> Conseil de l'Union Européenne, 2691ème session du Conseil Affaires Étrangères, communiqué de presse, 14172/05 (Presse 289), p. 26 § 8, Bruxelles, les 21-22 novembre 2005, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/gena/87200.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/gena/87200.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>115</sup> Conseil de l'Union Européenne, « Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du Droit Humanitaire international », JOUE C 327 du 23.12.2005, pp. 4-7.

décembre 2007, contient une référence explicite à la RdP à l'article 17, où il est mentionné que :

« L'UE rappelle l'attachement au devoir de protéger, conformément à la résolution 60/1 adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 24 octobre 2005 (document final du Sommet mondial 2005). C'est à chaque État qu'il incombe de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de protéger les populations de ces crimes. Lorsque les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations, la communauté internationale a confirmé qu'elle était prête à mener une action collective par l'entremise du Conseil de Sécurité ».

Le Rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie Européenne de Sécurité, du 11 décembre 2008, qui a révisé la Stratégie Européenne de Sécurité de 2003, contient deux références à la Responsabilité de Protéger mais sans d'autres considérations ou des éléments qui pourraient constituer les bases d'une politique européenne en la matière<sup>116</sup>. Mais les États membres déclarent dans ce rapport leur attachement au « respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des États, ainsi que le règlement pacifique des différends ». Ces principes sont qualifiés de « non négociables pour l'UE. » Le Rapport introduit aussi une autre ambiguïté, qui semble fermer la porte ouverte à des interventions militaires humanitaires, relevant de la RdP ou pas, en affirmant le refus de la menace ou du recours à la force militaire, « pour régler les différends territoriaux.»

---

<sup>116</sup> Le Rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie Européenne de Sécurité, du 11 décembre 2008, souligne ainsi que :

« Le système international, créé à la fin de la deuxième guerre mondiale, connaît des tensions dans plusieurs domaines. La représentation dans les institutions internationales est remise en question. Il convient d'améliorer la légitimité et l'efficacité, et de rendre plus efficace la prise de décisions dans les enceintes multilatérales. À cette fin, il faut davantage de concertation dans la prise de décisions et élargir la participation à ce processus. Face à des problèmes communs, il faut trouver des solutions communes. (...) Ces questions dépassent les frontières, et concernent tant la politique intérieure que la politique étrangère. De fait, elles montrent qu'au XXI<sup>e</sup> siècle, plus que jamais, la souveraineté implique la responsabilité. En ce qui concerne les droits de l'homme les plus fondamentaux, l'UE devrait continuer à faire progresser l'accord dégagé au sommet mondial des Nations Unies en 2005, selon lequel nous portons ensemble la Responsabilité de Protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. »

Conseil de l'Union Européenne, « Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation », S407/08, 12 p., Bruxelles, 11 décembre 2008 [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/FR/reports/104632.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/reports/104632.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Pourtant, la pratique des États membres, au Kosovo et en Libye, s'éloigne de cette profession de foi, qui n'a alors qu'une valeur déclaratoire. Le principe de la Responsabilité de Protéger demeure un sujet sensible au sein de l'UE car, dans sa formulation générale, il peut ouvrir la porte à des interventions militaires, dont les objectifs, les intérêts, l'opportunité et les capacités, peuvent ne pas être partagés par tous les États membres<sup>117</sup>. En 2011, l'UE a invoqué le principe de la RdP lors de la préparation d'une opération militaire, d'assistance humanitaire, en Libye, l'opération EUFOR Libye.

La Décision du Conseil, du 1<sup>er</sup> avril 2011, justifie la volonté d'intervention de l'UE en soulignant que « le but principal de l'Union était de protéger la population civile et de contribuer à ce que le peuple libyen puisse réaliser ses aspirations à une société démocratique ». Cependant, le déclenchement de l'opération était dépendant d'une demande expresse du Conseil de Sécurité des Nations Unies et du Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies (BCAH). Or, ni le Conseil de Sécurité ni le BCAH, n'ont pas adressé une demande ou une invitation à l'UE pour protéger et assister leurs missions d'assistance humanitaire en Libye. L'opération, qui n'a pas eu lieu, a été « annulée » en novembre 2011, par une décision du Comité Politique et de Sécurité de l'UE.

En 2012, l'UE a pris contact à plusieurs reprises avec les autorités libyennes, provisoires et celles issues des élections du 7 juillet 2012, pour envisager des projets de coopération, en matière de PSDC, dont la surveillance des frontières. Mais quoique rien ne soit décidé, cette intervention européenne est motivée par l'effectivité de ses capacités, dont la diversité est constitutive d'un gage européen pour couvrir un large spectre dans la gestion des crises et des conflits.

## **Section 2 : La diversité d'instruments européens de paix pour un large spectre.**

Dans son approche pour la prévention des conflits et la gestion des crises dans le monde, l'UE s'appuie sur un large choix d'instruments politiques, militaires et de sécurité, économiques et humanitaires. Certains relèvent du Conseil et d'autres de la Commission Européenne. La combinaison des différents instruments, selon les situations de crises et de

---

<sup>117</sup> En 2008, Bernard Kouchner, le Ministre des Affaires Etrangères de la France, pays qui exerçait la Présidence de l'UE, avait voulu classer le cyclone Nargis, qui avait frappé le Myanmar, comme une catastrophe pouvant donner lieu à l'invocation de la RdP. Cette interprétation a été contestée au sein des Nations Unies, à l'Union Européenne et par des ONG.

Médecins Sans Frontières, « Birmanie - Responsabilité de Protéger ? », entretien avec Françoise Bouchet-Saulnier, auteur du Dictionnaire pratique du Droit International humanitaire, 21 Mai 2008, <http://www.msf.fr/actualite/articles/birmanie-responsabilite-protoger> (consulté le 30 octobre 2011).

conflits donnent à l'UE une grande flexibilité dans son action et lui permet d'atteindre les objectifs fixés par les États membres.

Aussi, l'UE dispose-t-elle d'instruments de gestion conjoncturelle et ceux de gestion structurelle de crises et conflits, faisant d'elle la seule organisation internationale capable de contribuer à la paix à tous les stades d'une crise ou d'un conflit.

Pour la gestion conjoncturelle ou gestion d'urgence des crises ou conflits, l'UE s'est dotée d'instruments de pression et d'autres permettant d'agir directement sur la crise ou le conflit.

S'agissant d'instruments de pression, celle-ci est exercée sur les autorités d'un pays en cause. Cette pratique qui existe même avant le Traité de Maastricht consiste à faire usage, politiquement, d'instruments économiques et commerciaux de l'action extérieure pour sanctionner les agissements d'un État. Ce qui peut se faire soit par des sanctions commerciales, soit par la suspension des relations commerciales conventionnelles. Des telles mesures étaient prises en application de l'ex-article 113 CE.

Avec le Traité de Maastricht, la prise d'une position commune ou d'une action commune par l'Union, ouvrait droit aux sanctions économiques. L'ex-article 113 CE devenu 301 CE avec le Traité de Maastricht puis 215 TFUE depuis le Traité de Lisbonne, permet désormais d'appliquer les mesures restrictives à l'encontre des personnes physiques ou morales ainsi que des groupes ou entités non étatiques. Mais pour prendre ces mesures, il faut un vote à la majorité qualifiée du Conseil, sur proposition conjointe de la Commission et du Haut Représentant. Cela est toutefois procédé, généralement, par des consultations pour tenter de faire cesser les violations en cause.

Ces mesures peuvent aussi être la suspension des relations bilatérales ou encore des mesures nationales de police administrative appelées « sanctions intelligentes » par les Nations Unies. Elles comprennent à cet effet, contre les responsables présumés de la crise :

- le gel de leurs avoirs financiers,
- l'interdiction d'entrée ou de transit sur le territoire d'un Etat de l'UE.

En ce qui concerne les instruments agissant directement sur la crise ou le conflit, l'UE peut actionner :

- les missions civiles et opérations militaires PESC/PESD ;
- le mécanisme de protection civile créé en 2001 pour répondre aux grandes catastrophes naturelles ou du fait de l'homme ou pour appuyer une opération PESC/PESD (modification 2003) ou encore pour une coordination des moyens d'action des Etats UE depuis la modification de 2007 s instituant la mise en cohérence avec l'instrument d'aide humanitaire ;
- le soutien financier aux actions menées sur le terrain grâce notamment à ECHO et à l'instrument communautaire de stabilité pré ou post-conflit qui a remplacé l'instrument de réaction rapide depuis le règlement conjoint du Conseil et du Parlement du 15 novembre 2006.

Les instruments UE de gestion structurelle des crises et conflits permettent de couvrir l'approche holistique de la notion de stabilité structurelle en conformité avec la définition de la Commission.

En effet, dans un Communiqué final du 11 avril 2001, la Commission définit la stabilité structurelle en ces termes : « un développement économique durable, la démocratie et le respect des droits de l'homme, l'existence de structures politiques viables et des conditions environnementales et sociales saines, ainsi que l'existence d'une capacité à gérer le changement sans recourir au conflit ».

Pour couvrir cette approche globale, l'UE s'est dotée d'instruments globaux et d'instruments thématiques.

Les instruments globaux de stabilité structurelle renferment des stipulations relatives à la démocratie, à l'État de droit et au dialogue politique, tout en visant le développement.

À ce titre, sont considérés comme accords globaux de stabilité structurelle :

- les accords Euro-Méditerranéens d'association dont la dimension régionale vise l'établissement d'un dialogue politique entre États ennemis ;
- l'Accord ACP-UE dont les valeurs promues par la conditionnalité démocratique ont été insérées à partir de Lomé IV révisé et de Cotonou ;

- les accords de stabilisation et d'association avec les États des Balkans ayant placés au rang d'éléments essentiels les relations de bon voisinage et la coopération régionale ;
- Les instruments globaux géographiques notamment celui d'assistance à la pré-adhésion, l'instrument européen de voisinage et de partenariat en remplacement des programmes TACIS et MEDA, et l'instrument de financement de la coopération au développement .

Les instruments thématiques de gestion structurelle des crises et conflits sont :

- deux instruments thématiques financiers que sont l'instrument de stabilité à long terme et l'instrument européen pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme créé par un Règlement Conjoint Conseil et Parlement en 2006 ;
- l'instrument de coopération au développement qu'est le Système de Préférences Généralisées (SPG) qui offre aux pays en voie de développement une tarification douanière dérogatoire au principe OMC de « la nation la plus favorisée », pour une meilleure insertion de ces pays dans l'économie mondiale, mais dont l'évolution en Accords de Partenariats Économiques (APE) rencontre des réticences africaines.

La contribution de l'UE pour la paix en Afrique subsaharienne a fait l'objet d'un usage d'instruments pour les missions civiles et opérations militaires PESC/PESD ainsi que les instruments du processus ACP/CE-UE au Togo. Leur efficacité sera envisagée pour mieux démontrer que les instruments PESC-PESD sont affectés par des faiblesses institutionnelles inhérentes à la prédominance de l'intergouvernemental dans le processus décisionnel ainsi par des capacités opérationnelles limitées. Quant à la conditionnalité démocratique de Cotonou, la portée de son efficacité sera analysée à l'aune de sa mise en œuvre au Togo où elle est apparue être un puissant instrument de paix.

### **Sous-section 1 : D'une conditionnalité démocratique de développement à un instrument de paix.**

La relation entre l'Union Européenne et l'Afrique subsaharienne a ses racines dans le Traité de Rome, du 25 mars 1957, qui a institué la Communauté Économique Européenne

(CEE). Le Traité comprenait une quatrième partie relative « A l'association des parties et des territoires outre-mer », relative aux « pays et territoires non-européens entretenant avec la Belgique, France, Italie et Pays Bas des relations particulières »<sup>118</sup>.

Dans l'annexe IV du Traité de Rome, sont listés les pays et territoires visés dans la partie IV du Traité. L'exploitation des richesses naturelles et les circuits commerciaux de ces pays et territoires, étaient contrôlés par les métropoles avec des entreprises européennes et américaines. La création du Fonds de Développement Européen (FED), en 1957, répondait en partie aux besoins de financement du développement de ces pays et territoires.

Avec les processus de décolonisation et d'indépendance pour les pays et territoires africains, à la fin des années 50 et dans les années 60, l'espace couvert par la quatrième partie du Traité de Rome s'est trouvé progressivement rétréci. Une nouvelle relation économique était appelée à prendre le relais. Ce qui a été fait le 20 juillet 1963, avec la signature, à Yaoundé, au Cameroun, de la « Convention d'association entre la Communauté Économique Européenne et les États africains et malgache associés à cette Communauté »<sup>119</sup>. Depuis, cet accord de coopération a connu de nouvelles adaptations dont les plus récentes ont concerné le difficile accouchement d'une conditionnalité politique, avant d'atteindre, par la suite, une certaine maturité.

#### **A. De Yaoundé à Lomé : le difficile accouchement de la conditionnalité politique.**

La Convention de Yaoundé avait pour objectif de maintenir et développer la relation économique entre la CEE et les nouveaux États indépendants, pour « poursuivre en commun leurs efforts en vue du progrès économique, social et culturel de leurs pays » et à « faciliter la diversification de l'économie et l'industrialisation de États associés en vue de leur permettre de renforcer leur équilibre et leur indépendance économiques ». Dans les faits, il s'agissait de préserver, dans le cadre communautaire, les avantages tirés des anciens pays et territoires sous tutelle. La diversification économique et l'industrialisation n'ont pas vraiment pris l'essor nécessaire à l'indépendance économique des pays concernés qui se sont, presque tous, spécialisés dans des productions et extractions de monopole (cacao, pétrole, café, coton, palmier à huile...) à destination des marchés de la CEE. La Convention de Yaoundé porte

---

<sup>118</sup> « Traités de Rome, 25 mars 1957 », Digithèque de matériaux juridiques et politiques, Université de Perpignan, <http://mjp.univ-perp.fr/europe/1957rome2.htm> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>119</sup> Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache associés à cette Communauté, 20 juillet 1963, <http://www.bonfedhaiti.gouv.ht/Docs/Conventions/ConventionYaounde.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

essentiellement sur les questions économiques, commerciales et financières dans une logique qui va durer jusqu'à la Convention de Lomé IV, en 1989.

La Convention de Yaoundé a été révisée en 1970, avec, en toile de fond, des changements économiques européens et internationaux, qui ont conduit à une redéfinition des relations économiques avec les États africains. Le 28 février 1975 est signée la Convention de Lomé I qui inclut, cette fois-ci, des États des Caraïbes et du Pacifique. Le 6 juin 1975 est officiellement créé le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), à Georgetown, en Guyane. Cette nouvelle coopération internationale cherche à rééquilibrer les relations avec la CEE, par une coordination et une solidarité institutionnalisées entre ses États membres. Mais, en plus de ses aspects économiques et commerciaux, la Convention de Lomé, qui a connu trois révisions entre 1980 et 1990, prend, dans sa dernière version, Lomé IV, une tournure plus politique, qui annonce un changement qualitatif important dans la relation entre la CEE et l'Afrique subsaharienne, notamment. La politisation du discours européen sur l'assistance au développement correspond aux changements politiques et économiques de la deuxième moitié des années 80 du siècle dernier.

Ce sont les prémices des grands changements géopolitiques en Europe Centrale et de la dérégulation du système financier et des circuits du commerce mondial. La CEE adopte aussi un rôle plus politique dans l'architecture de la coopération européenne, notamment avec des promesses d'élargissements futurs, d'abord à la Grèce (1981), au Portugal (1986) et à l'Espagne (1986). Ensuite, c'est au tour de l'Europe nordique (1995) et de l'Europe Centrale (2004). La CEE entame son processus de refondation en Union Européenne, avec le Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992. Ses relations avec les États-ACP subissent les effets de ce qui n'est encore qu'un projet. La fin de la Guerre froide ouvre aussi des perspectives économiques et commerciales nouvelles pour l'Europe communautaire. Les nouveaux marchés d'Europe Centrale, sont relativement développés et prometteurs. Les avantages de leur rattachement à l'espace économique communautaire sont appréciables.

La Convention de Lomé IV, du 15 décembre 1989, annonce ce changement d'orientation en associant aux questions commerciales et financières, des éléments politiques qui vont conditionner et rendre plus complexe, la relation entre l'Union Européenne et l'Afrique subsaharienne. L'Article 5 de la Convention introduit la dimension des Droits de l'Homme, de manière formelle, dans les relations entre la Communauté Européenne et les

États-ACP, dans le cadre de ce qui était auparavant une relation essentiellement économique<sup>120</sup>.

L'Article 2 de la Convention fait référence au partenariat entre égaux, au respect de la souveraineté, de l'intérêt mutuel et l'interdépendance. Mais il fait aussi référence au droit de choix en matière politique, sociale, culturelle et économique. Dans les faits, la Communauté Européenne et ensuite l'UE sont en train d'opérer un découplage avec les États-ACP, au profit d'un recentrage et d'une mobilisation accrue de ressources en direction des pays de

---

<sup>120</sup> L'Article 5 de la Convention de Lomé du 15 décembre 1989, comprend les stipulations suivantes :

#### Article 5

« 1. La coopération vise un développement centré sur l'homme, son acteur et bénéficiaire principal, et qui postule donc le respect et la promotion de l'ensemble des droits de celui-ci. Les actions de coopération s'inscrivent dans cette perspective positive, où le respect des droits de l'homme est reconnu comme un facteur fondamental d'un véritable développement et où la coopération elle-même est conçue comme une contribution à la promotion de ces droits.

Dans une telle perspective, la politique de développement et la coopération sont étroitement liées au respect et à la jouissance des droits et libertés fondamentales de l'homme. Sont également reconnus et favorisés le rôle et les potentialités d'initiatives des individus et des groupes, afin d'assurer concrètement une véritable participation des populations à l'effort de développement (...).

2. En conséquence, les parties réitèrent leur profond attachement à la dignité et aux droits de l'homme, qui constituent des aspirations légitimes des individus et des peuples. Les droits ainsi visés sont l'ensemble des droits de l'homme, les diverses catégories de ceux-ci étant indivisibles et interdépendantes, chacune ayant sa propre légitimité: un traitement non discriminatoire; les droits fondamentaux de la personne; les droits civils et politiques; les droits économiques, sociaux et culturels.

Chaque individu a droit, dans son propre pays ou dans un pays d'accueil, au respect de sa dignité et à la protection de la loi.

La coopération ACP-CEE contribue à l'élimination des obstacles qui empêchent la jouissance pleine et effective par les individus et les peuples de leurs droits économiques, sociaux et culturels, et ce, grâce au développement indispensable à leur dignité, leur bien-être et leur épanouissement. À cette fin les parties s'efforcent, conjointement ou chacune dans sa sphère de responsabilité, de contribuer à l'élimination des causes de situations de misère indignes de la condition humaine et de profondes inégalités économiques et sociales.

Les parties contractantes réaffirment leurs obligations et leur engagement existant en Droit International pour combattre, en vue de leur élimination, toutes les formes de discrimination fondées sur l'ethnie, l'origine, la race, la nationalité, la couleur, le sexe, le langage, la religion ou toute autre situation. Cet engagement porte plus particulièrement sur toute situation, dans les États-ACP ou dans la Communauté, susceptible d'affecter les objectifs de la convention, ainsi que sur le système d'apartheid eu égard également à ses effets déstabilisateurs à l'extérieur. Les États membres de la Communauté (et/ou, le cas échéant, la Communauté elle-même) et les États ACP continuent à veiller, dans le cadre des mesures juridiques ou administratives qu'ils ont ou qu'ils auront adoptées, à ce que les travailleurs migrants, étudiants et autres ressortissants étrangers se trouvant légalement sur leur territoire ne fassent l'objet d'aucune discrimination sur la base de différences raciales, religieuses, culturelles ou sociales, notamment en ce qui concerne le logement, l'éducation, la santé, les autres services sociaux, le travail.

3. À la demande des États-ACP, des moyens financiers pourront être consacrés, en conformité avec les règles de la coopération pour le financement du développement, à la promotion des droits de l'homme dans les États-ACP, au travers d'actions concrètes, publiques ou privées, qui seraient décidées, en particulier dans le domaine juridique, en liaison avec des organismes dont la compétence en la matière est reconnue internationalement. Le champ de ces actions s'étend à des appuis à l'établissement de structures de promotion des droits de l'homme. Priorité sera accordée aux actions à caractère régional. »

« Quatrième convention ACP-CEE signée à Lomé le 15 décembre 1989 », JOCE L 229 du 17.8.1991, pp. 3-220.

l'Europe Centrale et Orientale, les PECO. La Convention appelle au respect des choix et de la diversité, à la prise en compte des capacités et spécificités nationales, tout en faisant, paradoxalement, la promotion d'une vision eurocentrée de l'organisation politique, économique et sociale.

La révision de la Convention de Lomé IV, le 4 novembre 1995, à Maurice, a été l'occasion d'ajouter un autre élément de conditionnalité dans la coopération UE-ACP, avec la référence à la bonne gestion des affaires publiques, aux côtés de la Démocratie, du respect des Droits de l'Homme et de l'État de Droit<sup>121</sup> (nouvelle rédaction de l'Article 5). Ces principes sont déjà partie intégrante des politiques de l'Union envers les États d'Europe Centrale, candidats à l'adhésion. Pour les États membres de l'UE, il paraît logique de les introduire aussi dans la relation avec les États-ACP. Cependant, les différences dans les situations des deux groupes de pays ne sont pas prises en compte dans toutes leurs dimensions. Ces éléments, qui sont parties intégrantes du discours et de la pratique de l'UE, dans ses relations extérieures, vont être introduits de manière plus explicite dans l'Accord de Cotonou qui remplace la Convention de Lomé en 2000.

L'autre innovation importante de la révision de 1995 c'est l'article 366 bis<sup>122</sup> qui contient une clause de non-exécution. En effet, si auparavant les cas de litige pouvaient porter sur des aspects économiques et commerciaux et sur l'aide au développement, dorénavant ils s'étendent à la sphère politique, avec une grande marge de manœuvre d'appréciation de la faute présumée par la partie la plus forte de la Convention, l'UE. En ayant obtenu l'ajout de la

---

<sup>121</sup> Le nouvel Article 5 de la Convention de Lomé, révisée le 4 novembre 1995, contient les stipulations suivantes :

« Dans une telle perspective, la politique de développement et la coopération sont étroitement liées au respect et à la jouissance des droits et libertés fondamentales de l'homme, ainsi qu'à la reconnaissance et à l'application des principes démocratiques, à la consolidation de l'État de droit et à la bonne gestion des affaires publiques. Sont également reconnus le rôle et les potentialités d'initiatives des individus et des groupes, afin d'assurer concrètement une véritable participation des populations au processus de développement (...). Dans ce contexte, les actions de coopération ont notamment pour objectif d'assurer la bonne gestion des affaires publiques.

Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, sur lequel se fondent les relations entre les États-ACP et la Communauté ainsi que toutes les dispositions de la présente convention et qui inspire les politiques internes et internationales des parties contractantes, constitue un élément essentiel de la présente convention. »

Accord portant modification de la Quatrième Convention ACP-CE de Lomé, signé à Maurice le 4 novembre 1995, JOCE L 156 du 29.5.1998, pp. 3-78.

<sup>122</sup> Le nouvel Article 366 bis stipule, dans son § 2 que :

« 2. Si une partie considère qu'une autre a manqué à une obligation concernant l'un des éléments essentiels visés à l'article 5, elle invite, sauf en cas d'urgence particulière, la partie concernée à procéder à des consultations en vue d'examiner de façon approfondie la situation et, le cas échéant, à y remédier. »

référence à la bonne gestion des affaires publiques, l'argument de la corruption, passive ou active, devient aussi un élément de suspension de l'application de la Convention. Ce n'est pas explicité dans la révision de 1995, mais le sera dans l'Accord de Cotonou, en 2000. L'article 366 bis vise explicitement les cas de manquement aux obligations « concernant l'un des éléments essentiels visés à l'article 5 ».

Or, l'article 5 donne une large définition de ce que sont ces éléments essentiels, même si pour la majorité des États-ACP, notamment ceux d'Afrique subsaharienne, seuls les trois premiers éléments relèvent de cette catégorie, à savoir : « Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, sur lequel se fondent les relations entre les États-ACP et la Communauté ainsi que toutes les dispositions de la présente convention, et qui inspire les politiques internes et internationales des parties contractantes, constitue un élément essentiel de la présente convention ». La référence à « toutes les dispositions » laisse la possibilité d'y inclure la bonne gestion des affaires publiques, en toute logique avec l'affirmation, toujours dans l'article 5, que « les actions de coopération ont notamment pour objectif d'assurer la bonne gestion des affaires publiques ». Ce débat sur la portée de l'article 5 va resurgir lors de la préparation de l'Accord de Cotonou, quand la bonne gestion des affaires publiques deviendra un élément fondamental, mais pas essentiel.

L'article 366 bis prévoit d'abord une procédure de consultation d'une durée de 30 jours. Il y a une représentation paritaire, la troïka des Présidences européennes et la Commission Européenne, pour la Communauté Européenne, et une troïka des Présidences du Conseil EU-ACP, plus deux autres membres du Conseil des Ministres désignés par la partie concernée. En l'absence de solution, la partie qui invoque un manquement peut décider d'une suspension partielle ou totale de l'application des dispositions de la Convention. Pour souligner toutefois, l'exceptionnalité de telles mesures, l'article 366 bis précise : « la suspension serait un dernier recours ». Mais cette précaution n'est pas suffisante car, en cas d'absence de solution lors de la consultation paritaire l'article 366 bis ouvre à l'accusateur, en réalité à l'UE, un droit de suspension partielle ou totale de la Convention.

Si l'article 366 bis apparaît comme une disposition assez technique et neutre, qui vise plutôt à la conciliation et à la recherche d'une solution commune, cet article, et même toute la Convention, ne donnent pas d'indication sur le type de manquement qui pourrait justifier son activation, ni aux critères d'évaluation de la faute. L'évaluation de celle-ci est laissée à la discrétion de la partie plaignante, qui va utiliser ses propres critères de référence.

Les articles 5 et 366 bis, dans la révision de 1995, affectent principalement ainsi les États de l'Afrique subsaharienne. Les années 90 sont des années de grands bouleversements dans le continent, avec d'un côté des réformes démocratiques et économiques, et de l'autre des guerres civiles et des coups d'Etat militaires ou constitutionnels. Dans ce dernier cas, il s'agissait de révisions constitutionnelles qui permettaient, par exemple, de déjouer l'échéance du terme du dernier mandat frappé d'impossibilité de renouvellement. L'Europe, qui n'a comme modèle de transformation démocratique, que les États d'Europe Centrale et Orientale, applique la même réponse à l'Afrique subsaharienne avec l'introduction, dans les relations avec les États-ACP, des références aux Droits de l'homme, à la démocratie, à l'État de droit et à la bonne gestion des affaires publiques, dont la consolidation du processus va aboutir avec l'Accord de Cotonou, du 23 juin 2000, et ses révisions de 2005 et 2010, mais qui doit expirer en 2015.

### **B. Une conditionnalité politique consolidée à partir de Cotonou 2000.**

Avec la Convention de Lomé IV, le contrat économique entre la CE et les États-ACP se trouve doublé d'un contrat politique. Cette Convention qui a été signée dans une année charnière de l'Histoire européenne et mondiale, marque aussi la fin d'une époque dans les relations entre la Communauté Européenne et l'Afrique subsaharienne. Pendant dix ans, les deux ensembles vont suivre des trajectoires différentes, sans qu'un réel partenariat se soit établi au-delà du texte de la Convention. Alors que les États européens fêtent la chute du mur de Berlin, le 9 novembre 1989, et s'appêtent à lancer un vaste chantier de reconstruction européenne, le 24 décembre 1989 débute la guerre civile au Liberia. CE n'est que le premier épisode d'une conflictualité africaine nouvelle, qui dépasse, en ampleur et tragédies, l'ensemble des guerres de sécession de l'ex-Yougoslavie. En 1995, alors que la guerre en Bosnie-Herzégovine prend fin, le Rwanda sort d'un génocide de près d'un million de morts alors que, l'instabilité est grandissante dans la région des Grands Lacs.

Dans cette dernière décennie du XXème siècle, l'Union Européenne, sauf de rares exceptions, a été absente des chantiers africains de la paix et de la reconstruction post-conflits. Mais les liens sont forts. Ainsi, le 23 juin 2000 l'Accord de Cotonou ouvre un nouveau chapitre dans la relation entre l'UE et les États-ACP et en particulier, ceux d'Afrique subsaharienne qui sont les plus dépendants de l'assistance européenne, communautaire et bilatérale. En effet, en dépit des déclarations de foi, les deux parties ne sont toujours pas dans une situation d'équilibre. L'UE est dans une phase ascendante, en Europe et dans le monde,

dotée de la PESC, de la PESD et des instruments nécessaires pour ses interventions. Les États-ACP, de leur côté se trouvent dans un nouvel ordre international, sans alternative, qui pourrait remplacer, à court et moyen termes, leur partenaire européen. L'UE va ainsi réussir à introduire explicitement des éléments politiques dans l'Accord de Cotonou, qui vont renforcer le rôle de la conditionnalité démocratique dans le processus d'assistance économique et au développement.

Cette conditionnalité a été d'abord mise en œuvre dans le cadre des relations entre l'UE et les États d'Europe Centrale et Orientale. La conformité avec les conditions posées par l'UE, ouvre aux PECO l'accès au marché européen, des assouplissements en matière de visas, favorise les investissements et contribue aussi à leur adhésion à l'OTAN. Ce qui conforte l'Union dans son approche de conditionnalité dans les relations avec d'autres États, y compris les États-ACP. La conditionnalité démocratique ou politique est aussi un moyen de faire fléchir un État dans un sens favorable aux intérêts économiques des États membres et de l'Union dans son ensemble<sup>123</sup>. Mais, la situation de la majorité des États-ACP n'est pas comparable aux États d'Europe Centrale. Ils sont plus divisés et vulnérables et demeurent très dépendants de l'aide européenne. Ces considérations rendent le rapport de force entre l'Union Européenne et les pays ACP favorable à l'imposition de la démocratie et de sanctions politiques et économiques<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> Il y a cependant une grande différence entre les États d'Europe Centrale et Orientale et les États-ACP. Les premiers, à la fin de la Guerre froide, étaient dans un état de développement économique inférieur à celui de l'Europe occidentale mais possédaient des capacités humaines, techniques, technologiques et industrielles qui leur ont permis de rattraper une partie de leur retard en l'espace d'une quinzaine d'années, de 1990 à 2004, quand ils ont adhéré à l'UE. L'assistance de l'UE a été un bonus dans ce processus où l'UE n'était pas le seul acteur. Les États-Unis, le Fonds Monétaire International et des investisseurs privés ont aussi participé à la refondation économique et sociale.

La conditionnalité politique de l'UE a joué surtout un rôle du point de vue politique, pour stabiliser les pays cibles et les guider dans l'adoption des règles et des principes de fonctionnement des États d'Europe occidentale. Les États d'Europe Centrale et Orientale étaient demandeurs de cette convergence, parce qu'ils voulaient aussi rompre avec le passé et adhérer à un système dominant, qui pourrait garantir aussi leur sécurité politique et économique. Les élites politiques et des affaires locales, ont vite compris les avantages qu'ils pouvaient tirer du système de l'Union Européenne, et dans un autre domaine, de l'adhésion à l'OTAN. Et ils ont aussi joué avec les ambiguïtés du discours et de la pratique européenne, où la volonté d'élargissement s'imposait par rapport au respect des critères politiques et économiques, comme l'atteste le débat sur les conditions d'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'UE.

<sup>124</sup> En Europe, seul le Belarus, qui a choisi une voie d'indépendance nationale, dans ses relations avec l'UE, fait l'objet de sanctions politiques et économiques. En Afrique subsaharienne, en dehors du Togo, c'est le Zimbabwe qui a été sanctionné par l'UE, de 2002 à 2012. La mise en œuvre de la conditionnalité politique par l'UE, avec l'argument de la promotion des Droits de l'homme, aura toutefois des conséquences plus négatives pour le Zimbabwe, pendant longtemps, que pour le Belarus, qui dispose d'alternatives économiques dans ses relations avec la Russie et d'autres États, comme la République Populaire de Chine.

C'est un constat que la mise en œuvre de la conditionnalité politique s'avère possible grâce à l'existence d'un lien de dépendance et d'un rapport de force. La grande dépendance des pays ACP à l'égard des fonds qui leur sont octroyés dans le cadre des accords UE-ACP ainsi qu'à l'égard des conditions commerciales préférentielles de l'UE, laisse supposer des conséquences aussi négatives que celles produites par l'imposition des sanctions économiques traditionnelles. Les alternatives, comme la République Populaire de Chine, risquent de ne pas suffire, dans certains cas, à compenser les effets de la suspension de l'aide et de l'assistance de l'UE, notamment pour les États subsahariens peu attractifs mais, forts de ressources naturelles vitales ou stratégiques pour les grandes puissances et les émergents.

Il faut aussi tenir compte du fait que l'ensemble de l'espace UE constitue la première puissance économique et commerciale globale. Elle a ainsi et a une grande influence au sein du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale qui peuvent être mis à contribution comme cela s'est passé avec la croisade conjuguée du Directeur Général du FMI, Dominique Strauss-Kahn, avec le Président Nicolas Sarkozy, pour faire fléchir le Président Joseph Kabila aux fins de le faire renoncer à une partie d'un important financement chinois, destiné à la réalisation d'importantes infrastructures, en 2009, en échange de concessions minières. Mais en même temps, l'héritage historique et l'action des États membres, ayant des intérêts économiques et politiques importants en Afrique, en marge de la relation institutionnelle européenne, peuvent aussi agir en faveur des États de l'Afrique qui pourraient être menacés de mesures de suspension de l'assistance au développement. L'évaluation des violations des éléments essentiels est aussi un exercice subjectif car, les États membres de l'UE peuvent avoir des perceptions différentes.

L'Union Européenne a une longue pratique et expérience, soutenue par des documents conceptuels en adaptation continue, du compromis et de la négociation permanents entre ses États membres pour arriver à des politiques et des positions communes. Il y a de facto une intégration politique, certes inachevée, mais qui produit des résultats concrets dès lors qu'il y a un consensus. Les relations avec les États-ACP rentrent dans cette dernière catégorie. Du côté des États-ACP, si l'on se réfère uniquement à l'Afrique subsaharienne, les processus d'intégration sont encore fragiles. De plus, les projets et les programmes de l'Union Africaine et des institutions économiques et sociales panafricaines ne sont pas encore entièrement financés par les contributions de leurs États membres. Ils dépendent de l'aide de l'UE et d'autres organisations financières internationales ainsi des États qui sont dans les groupes de donateurs, comme le G8, ou à titre national. L'influence des États membres de l'UE est

décisive dans tous ces cadres extérieurs. Du côté européen, le Fonds Européen de Développement, géré par la Commission, est alimenté uniquement par les États membres de l'Union Européenne, ce qui leur évite toute pression extérieure.

Un autre aspect à prendre en compte dans la conditionnalité politique, c'est le contexte dans lequel elle a été développée et dans lequel elle évolue. La conditionnalité apparaît dans des accords de coopération favorisant la bonne gouvernance<sup>125</sup>. Ce qui implique, dans la conception de l'UE, la libéralisation de l'économie des pays partenaires. La Commission Européenne, avec tout son formalisme et sa rigidité, contestés même au sein de l'Union, promeut sans relâche la transition vers l'économie de marché et la déréglementation afin de créer des conditions favorables pour les investissements étrangers et la croissance économique, basée sur des indicateurs statistiques.

La conditionnalité en matière d'aide publique au développement évolue ainsi dans un contexte qui tend vers le désengagement de l'État, laissant place aux acteurs privés. Cette situation, qui a des conséquences politiques et sociales ainsi que dans la redistribution des richesses, peut créer des crises politiques et sociales, avec des conséquences négatives en termes de respect des droits et libertés fondamentales. Un tel processus peut entraîner à son tour des sanctions basées sur la conditionnalité politique ce qui compliquerait davantage les crises. Ainsi, le contexte et les intérêts économiques conditionnent la mise en œuvre de la conditionnalité politique.

Un atout pour les États-ACP c'est que l'intérêt politique demeure afin de conserver une influence sur des pays dans lesquels s'engagent d'autres États et puissances concurrentes. Les intérêts économiques de l'UE en Afrique subsaharienne sont aussi très dominés par les intérêts et les relations bilatérales que certains États membres entretiennent avec le continent africain.

Les Droits de l'homme, la bonne gouvernance et la démocratie, sont dorénavant des éléments indissociables de toute négociation entre l'Union et les États tiers. Toutefois, comme souligné plus haut, cette conditionnalité n'est pas appliquée de manière égale pour tout le monde. Les rapports de force comptent, et les relations commerciales de l'UE avec la République Populaire de Chine et la Russie, avec le Brésil et l'Inde et avec l'Afrique du sud

---

<sup>125</sup> Voir à ce sujet OTIS Ghislain, « La conditionnalité démocratique dans les accords d'aide au développement conclus par l'Union Européenne », 21 p., Organisation Internationale de la Francophonie, Symposium sur l'accès aux financements internationaux, Paris, les 20-21 novembre 2003, <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Condit.democ.accords.dev.UE.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

sont peu affectées par les considérations politiques. L'Union n'a aucun instrument de pression sur les États en question, sauf à se lancer dans une confrontation politique et économique, avec des résultats négatifs pour les deux parties concernées.

Certes, l'Accord de Cotonou, du 23 juin 2000<sup>126</sup>, institutionnalise la conditionnalité politique dans les relations UE-ACP. Certes, les États-ACP doivent accepter les conditions européennes pour continuer à bénéficier du traitement préférentiel et de l'assistance au développement dont ils faisaient l'objet depuis 1975 (Lomé I). Mais l'UE est plus qu'un partenaire économique majeur. Elle exporte son modèle de société et ses règles politiques et sociales, tout en affirmant, paradoxalement, le respect des spécificités locales et la liberté de choix politique, sociale et culturelle ainsi que des méthodes pour arriver à la bonne gouvernance. Le débat sur la conditionnalité politique va ainsi se focaliser sur les éléments essentiels et sur l'élément fondamental dans les relations entre les deux parties.

Le Préambule de l'Accord affirme la volonté des parties de « revitaliser leurs relations privilégiées et de mettre en œuvre une approche globale et intégrée en vue d'un partenariat renforcé fondé sur le dialogue politique, la coopération au développement et les relations économiques et commerciales ». La présence du mot « revitaliser » est révélatrice de la prise de conscience que la relation UE-ACP des Conventions de Lomé avait perdu de l'importance par rapport aux années de la Guerre froide. Le nouveau partenariat est aussi plus politisé que par le passé.

Les États parties à l'Accord de Cotonou reconnaissent aussi que les principes démocratiques font partie intégrante du développement économique et social, tout en reconnaissant que « la responsabilité première de la mise en place d'un tel environnement relève des pays concernés ». La conditionnalité démocratique apparaît ici dans toute son ambiguïté car l'appréciation de l'état de progrès dans ce domaine revient pour l'essentiel à la partie la plus forte, c'est-à-dire l'UE. La question de la bonne gestion des affaires publiques va être au centre du débat entre l'UE et les États d'Afrique subsaharienne.

En effet, l'Accord de Cotonou, relativement aux aspects politiques, porte sur trois éléments : « Le respect de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris le respect des droits sociaux fondamentaux, la démocratie basée sur l'État de droit, et une

---

<sup>126</sup> Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JOUE L 317 du 15.12.2000, pp. 3-286.

gestion transparente et responsable des affaires publiques font partie intégrante du développement durable ». Les deux premiers points sont considérés comme des principes essentiels, dont le non-respect est un motif légitime pour suspendre l'application des dispositions de l'Accord à l'encontre de la partie incriminée. Le principe fondamental est celui de la bonne gestion des affaires publiques<sup>127</sup>.

Pour répondre aux réserves exprimées par des États africains sur l'évaluation de la bonne gouvernance et le problème de l'objectivité de celle-ci, l'Accord prévoit que « Les parties conviennent que seuls les cas graves de corruption, active et passive, tels que définis à l'article 97 constituent une violation de cet élément ». Ce qui n'empêche pas l'UE de mettre en avant ce principe dans ses relations avec les États-ACP et aussi avec d'autres pays partenaires. Par ailleurs, tout en reconnaissant que « Les États-ACP déterminent, en toute souveraineté, les principes et stratégies de développement, et les modèles de leurs économies et de leurs sociétés », l'Accord ajoute, dans l'Article 10 de la partie II sur la dimension politique, que « Les parties reconnaissent que les principes de l'économie de marché, s'appuyant sur des règles de concurrence transparentes et des politiques saines en matière économique et sociale, contribuent à la réalisation des objectifs du partenariat ». C'est le modèle économique de la libéralisation des échanges, propre à l'UE qui est ainsi mis en avant, alors que les termes du partenariat économique EU-ACP ne sont pas équilibrés.

La conditionnalité politique de l'Accord de Cotonou s'inscrit aussi dans la dimension de prévention des conflits, abordée dans l'Article 11 sur les politiques en faveur de la paix, la prévention et la résolution des conflits<sup>128</sup>. L'ensemble des stipulations de l'Article 11

---

<sup>127</sup> L'Article 9 § 3 de l'Accord de Cotonou, sur les « Éléments essentiels et fondamentaux », donne la définition suivante de la bonne gestion des affaires publiques :

« Dans le cadre d'un environnement politique et institutionnel respectueux des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. Elle implique des procédures de prise de décision claires au niveau des pouvoirs publics, des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte, la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources et le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption ».

<sup>128</sup> L'intitulé et le texte de l'Article 11 de l'Accord de Cotonou ont été modifiés lors de la deuxième révision de l'Accord, par l'ajout d'une référence aux situations de fragilité, « Politiques en faveur de la paix, prévention et résolution des conflits, réponse aux situations de fragilité ». Les paragraphes 1, 2 et 3 de l'Article 11 stipulent que :

1. Les parties reconnaissent que sans développement ni réduction de la pauvreté, il ne peut y avoir de paix ni de sécurité durables et que sans paix ni sécurité, il ne peut y avoir de développement durable. Les parties mettent en œuvre une politique active, globale et intégrée de consolidation de la paix, de prévention et de résolution des conflits et de sécurité humaine, et font face aux situations de fragilité dans le cadre du partenariat. Cette politique se fonde sur le principe de l'appropriation et se concentre notamment sur le développement des capacités

correspond aux textes européens de prévention des conflits et de gestion des crises ainsi qu'à la protection des intérêts économiques européens, dans le cas des ressources naturelles rares. En matière de gestion des crises dans le cas d'un conflit violent, le paragraphe 4 de l'Article 11 appelle les Parties à prendre « toutes les mesures appropriées pour prévenir une intensification de la violence, pour limiter sa propagation et pour faciliter un règlement pacifique des différends existants ».

Dans la situation post-conflit, les parties facilitent le retour à la normalité et assurent les « liens nécessaires entre les mesures d'urgence, la réhabilitation et la coopération au développement ». Toutes ces dispositions relevant de la dimension politique renforcent la conditionnalité politique dans l'interprétation que peut faire l'UE. Les Droits de l'homme et la démocratie, l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques et la prévention des conflits, deviennent des aspects à prendre en compte pour « prendre une mesure susceptible d'affecter, au titre des objectifs du présent accord, les intérêts des États-ACP ». Une interprétation contestée par les États africains.

Cependant, et pour des raisons d'ordre politique ainsi que pour préserver les intérêts économiques, le recours à des mesures de sanction, est entouré de précautions qui empêchent un recours trop rapide ou systématique à des mesures qui peuvent affecter les intérêts d'un

---

nationales, régionales et continentales, et sur la prévention des conflits violents à un stade précoce en agissant directement sur leurs causes profondes, notamment la pauvreté, et en combinant de manière appropriée tous les instruments disponibles. (...) Les parties soulignent le rôle important des organisations régionales dans la consolidation de la paix, dans la prévention et le règlement des conflits, ainsi que dans la lutte contre les menaces sécuritaires, nouvelles ou croissantes, en particulier le rôle clé joué dans ce domaine par l'Union africaine en Afrique.

2. L'interdépendance entre la sécurité et le développement est prise en compte dans les activités dans le domaine de la consolidation de la paix, de la prévention et du règlement des conflits, qui se fondent sur une combinaison d'approches à court et à long termes allant au-delà de la simple gestion de crise. (...) Les activités dans le domaine de la consolidation de la paix, de la prévention et du règlement des conflits visent notamment à assurer un équilibre des opportunités politiques, économiques, sociales et culturelles offertes à tous les segments de la société, à renforcer la légitimité démocratique et l'efficacité de la gestion des affaires publiques, à établir des mécanismes efficaces de conciliation pacifique des intérêts des différents groupes, à promouvoir une participation active des femmes, à combler les fractures entre les différents segments de la société ainsi qu'à encourager une société civile active et organisée. À cet égard, une attention particulière est accordée à la mise en place de mécanismes d'alerte rapide et de consolidation de la paix aptes à faciliter la prévention des conflits.

3. Ces activités comprennent également, entre autres, un appui aux efforts de médiation, de négociation et de réconciliation, à la gestion régionale efficace des ressources naturelles communes rares, à la démobilisation et à la réinsertion sociale des anciens combattants, aux efforts concernant le problème des enfants soldats et de la violence faite aux femmes et aux enfants. Des dispositions pertinentes sont prises pour limiter à un niveau raisonnable les dépenses militaires et le commerce des armes, y compris par un appui à la promotion et à l'application de normes et de codes de conduite, ainsi que pour lutter contre les activités de nature à alimenter les conflits. »

États-ACP. L'article 96 de l'Accord<sup>129</sup> reprend l'essentiel des dispositions de l'article 366 bis de la Convention de Lomé IV, lors de sa modification, à Maurice, le 4 novembre 1995. Il prévoit, en cas de non-respect des éléments essentiels, des procédures de communication et de consultation entre les Parties en litige et auprès du Conseil des Ministres EU-ACP « en vue de rechercher une solution acceptable par les parties ».

La consultation ne doit pas dépasser les 60 jours et, en l'absence d'un accord, des mesures peuvent être prises. Elles seront « levées dès que les raisons qui les ont motivées disparaissent ». Les sanctions sont proportionnelles au manquement constaté. Une précaution supplémentaire prévoit que « Le choix doit porter en priorité sur les mesures qui perturbent le moins l'application du présent accord. Il est entendu que la suspension serait un dernier recours ». Mais l'article 96 ne s'applique qu'au non-respect des éléments essentiels. La bonne gestion des affaires publiques, qui est un élément fondamental, n'est donc pas couverte par la possibilité de la mise en œuvre de mesures de suspension partielle ou totale. Ainsi, déterminée, l'UE va réussir à introduire, avec l'article 97, la bonne gouvernance au titre des éléments pouvant donner lieu à des sanctions, quoique sa portée soit réduite car, l'article 97 vise explicitement et uniquement les cas de corruption grave.

L'Accord de Cotonou change la nature des relations précédentes de l'après-Guerre froide, entre l'UE et les États-ACP. Ceux-ci perdent une relative exclusive et deviennent des partenaires de l'UE, dans une relation inégale de dépendance plus accrue. Dans leur grande majorité, ils sont dépendants de l'aide et de l'assistance européenne, même si celle-ci a tendance à diminuer au fil des ans et des changements de la donne internationale.

Ils n'ont pas encore trouvé leur place dans le monde de la libéralisation économique selon le modèle UE-États-Unis, basé sur l'innovation technologique et l'industrialisation, la maîtrise financière, le contrôle des voies d'approvisionnement et des circuits d'exploitation et de commercialisation des matières premières. Les alternatives possibles n'offrent pas encore le même niveau de garanties, qu'une relation de plus de 50 ans, ni le même niveau d'avantages économiques escomptés, notamment pour les États pauvres en ressources naturelles et de ceux qui sont prédisposés à une instabilité politique accrue.

Cette situation permet à l'UE de jouer un rôle important, sans avoir tous les moyens, ni les capacités, dans la recherche de paix et de la sécurité en Afrique subsaharienne, sans

---

<sup>129</sup> L'Article 96 « Éléments essentiels – Procédure de consultation et mesures appropriées concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit ».

pour autant avoir besoin d'un recours aux démonstrations de « hard power », dont on caractérise les États-Unis. Elle dispose avec l'Accord de Cotonou d'un instrument politique et économique de prévention de crises. Pour autant, l'UE ne dispose pas moins d'atouts en matière de gestion militaire et civile des conflits dans le cadre de ce qu'il a été convenu d'appeler les missions de Petersberg ; missions ayant déjà fait l'objet d'élargissements pour prendre en compte des menaces nouvelles à la paix et à la sécurité internationale.

### **Sous-section 2 : Des instruments européens pour des missions de Petersberg élargies.**

Le Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992 et entrée en vigueur le 1er novembre 1993, a institué une Politique Étrangère et de Sécurité Commune qui s'étendait aussi au domaine de la sécurité et de la défense. Le Titre V du Traité, portant sur les « Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune », stipulait que les États membres définissaient et mettaient en œuvre la PESC qui couvrait tous les domaines de la politique étrangère et de la sécurité, y compris les questions de défense<sup>130</sup>.

Cependant, l'UE ne s'était pas dotée, avec le Traité de Maastricht, des structures politico-militaires, nécessaires à la mise en œuvre des aspects de sécurité et de défense de la PESC. Ce rôle a été confié à l'Union de l'Europe Occidentale (Article J.4.2). Pendant la période de 1992 à 1999, l'UEO va servir de laboratoire conceptuel et opérationnel<sup>131</sup> pour le

---

<sup>130</sup> Les objectifs de la PESC, définis dans l'Article J.1.2 du Traité de Maastricht, étaient décrits de la manière suivante :

- « - la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union ;
- le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États membres sous toutes ses formes ;
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris ;
- la promotion de la coopération internationale ;
- le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

L'Article J.4 ajoutait les questions de sécurité de défense au domaine d'action de la PESC en stipulant que :

« 1. La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune. »

Union Européenne, « Traité sur l'Union Européenne » (Traité de Maastricht), JOCE C 191 du 29.7.1992, pp. 1-112.

<sup>131</sup> Dans le domaine opérationnel, l'UEO a contribué au développement de forces multinationales européennes, sous l'appellation de Groupements de Forces Interarmées Multinationales, des Forces multinationales relevant de l'UEO (FRUEO) et a aussi développé et mis en œuvre le concept de Nation-cadre, repris par l'Union Européenne. L'UEO a créé le Centre de traitement d'imagerie spatiale de Torrejón, en Espagne, aujourd'hui, Centre Satellitaire de l'Union Européenne et l'Institut d'Études de Sécurité, qui a été repris par l'UE en 2000. La création d'un État-Major militaire européen, hors OTAN, et le développement des capacités européennes de

développement des capacités européennes de gestion militaire des crises, avec une réflexion sur l'interaction civile et militaire dans une approche intégrée de réponse aux crises, visant à obtenir des résultats durables au-delà de la phase de l'opération militaire.

L'un des apports conceptuels de l'UEO, repris par l'UE, c'est celui des missions de Petersberg, définies en juin 1992 par le Conseil de l'UEO<sup>132</sup>. Celles-ci servent aujourd'hui encore de référence à l'action de l'UE en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Les trois missions initiales vont être complétées, dès 2008, avec l'ajout de quatre autres missions, qui prennent en compte l'évolution de la situation stratégique internationale après 2001. Ces missions sont inscrites dans le Traité sur l'Union Européenne, modifié par le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009<sup>133</sup> (Article 43 TUE). Il s'agit des missions suivantes :

- les missions humanitaires et d'évacuation (Petersberg 1992) ;
- les missions de maintien de la paix (Petersberg 1992) ;
- les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les opérations de rétablissement de la paix (Petersberg 1992) ;
- les actions conjointes en matière de désarmement ;
- les missions de conseil et d'assistance en matière militaire ;
- les missions de prévention des conflits ;

---

planification en commun, pour des opérations terrestres, aériennes et maritimes, en coopération avec l'OTAN, ont servi de base pour l'établissement du Comité Militaire et de l'État-major militaire de l'UE (EMUE). La coopération opérationnelle entre l'UEO et l'OTAN a servi de modèle pour les Accords de «Berlin Plus», entre l'UE et l'OTAN négociés en 2002-2003.

Un autre apport fondamental, c'est celui des concepts d'opérations civiles et militaires, de stabilisation et d'assistance à la reconstruction, dont la Force de Police Unifiée de Mostar (FPUM), de 1994 à 1996, en Bosnie-Herzégovine, et l'Élément Multinational de Conseil en Matière de Police (EMCP), en Albanie, de 1997 à 2001, qui ont été déployés à la demande de l'UE. L'UEO a eue aussi un rôle majeur dans la structuration de la coopération européenne en matière d'équipements et de technologies de défense, avec le Groupe Armement de l'Europe Occidentale (GAEO, programmes) et l'Organisation de l'Armement de l'Europe Occidentale (OAEO, Recherche et technologie).

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « L'UEO, Union de l'Europe Occidentale », rapport présenté par Mme Guirado (Espagne) et Mme Katseli (Grèce), au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques, A/1583, 148 p., pp. 125-126, 25 novembre 1997.

<sup>132</sup> Idem, pp. 74-75.

<sup>133</sup> Les sept missions de Petersberg sont inscrites dans l'Article 43.1 du Traité sur l'Union Européenne (version consolidées), modifié par le Traité de Lisbonne.

Union Européenne, Version consolidée du Traité sur l'Union Européenne, JOUE C 83 du 30.3.2010, pp. 13-46.

- les opérations de stabilisation à la fin des conflits.

Le Conseil Européen de Cologne, des 3 et 4 juin 1999, marque le début du processus de transformation de l'Union en un acteur international, avec de grandes ambitions, en matière de paix et de sécurité. La Déclaration des Chefs d'État et de Gouvernement des États membres de l'Union Européenne, réunis à Cologne, les 3 et 4 juin 1999, pose les jalons de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense en exprimant la volonté des États membres de doter l'UE des « moyens et capacités nécessaires » en matière de défense<sup>134</sup>. La Déclaration d'Helsinki, des 10 et 11 décembre 1999, fixe des objectifs de forces pour l'action de l'Union en matière de gestion politico-militaire des crises. C'est l'Objectif Global 2003 qui vise à doter l'UE de la capacité de « déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année, des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg »<sup>135</sup>.

Pour réussir ces ambitions, l'UE va progressivement se doter des instruments politico-militaires nécessaires pour jouer un rôle de contributeur international en matière de paix et de sécurité. À cette fin des organes militaires et des organes civils de gestion des crises sont établis à Bruxelles. Les États membres vont aussi élaborer et mettre en œuvre des concepts militaires et civils de prévention des conflits et de gestion des crises dans le cadre des Objectifs Globaux militaires et civils de l'UE, dont l'architecture et la vision stratégique sont confiées aux décideurs politiques et stratégiques (A), la mise en œuvre étant à la charge d'organes de gestion militaire et civile (B).

#### **A. Les organes décideurs politiques et stratégiques de la PSDC.**

Les organes politiques et stratégiques de l'UE en charge de la PSDC sont le Conseil Européen, pour les orientations stratégiques ; le Conseil de l'Union Européenne, qui met en œuvre les décisions du Conseil Européen dans ce domaine et supervise la PSDC, et le Comité Politique et de Sécurité (COPS), chargé de la direction stratégique, par délégation du Conseil de l'UE, pour les opérations militaires et les missions civiles de la PSDC.

---

<sup>134</sup> Conseil Européen de Cologne, « Annexe III – Déclaration du Conseil Européen de Cologne concernant le renforcement de la Politique Européenne Commune en matière de Sécurité et de Défense », 3-4 juin 1999, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/57887.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/57887.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>135</sup> Conseil Européen d'Helsinki, Conclusions de la présidence, « II. Politique Européenne Commune en matière de Sécurité et de Défense », 10-11 décembre 1999, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/00300-r1.f9.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/00300-r1.f9.htm) (consulté le 30 octobre 2011).

Après le rôle d'impulsion stratégique que les Conseils Européens de Cologne, en juin 1999, et d'Helsinki, en décembre 1999, ont donné au développement de la PESD, c'est au Conseil de l'Union Européenne qui a échu la tâche de mettre en œuvre les décisions concernant les structures politico-militaires de la PESD, ainsi que de lancer le processus capacitaire de l'UE. Il était ainsi chargé de s'assurer de la mise en œuvre de l'Objectif Global militaire de 2003. Le Conseil de l'UE a bénéficié, dans cette entreprise, du legs de l'UEO y compris pour l'établissement d'une relation de travail entre l'UE et l'OTAN, avec les Accords de « Berlin Plus », de 2003.

Le Conseil de l'UE a ainsi repris, tout en les adaptant au contexte politique et institutionnel de l'UE, les fonctions (et la structure) des organes politico-militaires de l'UEO, devenus le Comité Politique et de Sécurité (Conseil Permanent de l'UEO), le Comité Militaire et l'État-Major de l'UE (Cellule de Planification de l'UEO). Avec le développement des missions civiles, d'autres organes de gestion civilo-militaire ou de direction des missions civiles de la PESD/PSDC ont été mis en place de manière empirique et progressive.

Les organes de mise en œuvre de la PESD/PSDC étant prévus au point B, ce point A va être consacré au Conseil Européen avec son bras séculier, le Conseil de l'UE, ainsi qu'au COPS.

### **1. Un Conseil Européen, décideur stratégique, s'appuyant sur un Conseil de l'UE hégémonique.**

Le Conseil Européen est devenu une institution de l'UE, avec le Traité de Lisbonne<sup>136</sup> (Article 15, Titre III). Cette formation remonte pourtant à 1961, quand a eu lieu, à Paris, la première Conférence au Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEE. En février 1974, les États membres ont décidé de tenir des réunions régulières. Ainsi, la Conférence est devenue le Conseil Européen. L'Acte Unique Européen de 1986<sup>137</sup> a inséré le Conseil

---

<sup>136</sup> L'Article 15 du Traité de Lisbonne stipule que « Le Conseil Européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative. »

<sup>137</sup> L'Acte Unique Européen (AUE) a été signé au Luxembourg, le 17 février 1986, et ensuite à la Haye, le 28 février 1986, par l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni (les douze États membres de la CEE en 1986). Il est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 1987. C'est un Traité qui comporte des stipulations qui relèvent de l'ordre communautaire et des stipulations du domaine politique intergouvernemental. L'AUE modifie le Traité de Rome et définit les paramètres de la politique étrangère européenne commune. Le Titre III, article 30, de l'AUE qui porte sur les « dispositions sur la coopération européenne en matière de politique étrangère » pose les jalons de la PESD, telle qu'elle fonctionne encore en 2012 : mise en œuvre en commun (§1) ; influence combinée (§2) ; prise de positions et réalisation d'actions communes (§2.a) ; prise en compte des positions de chaque État

Européen dans le dispositif des traités communautaires en fixant sa composition et en lui donnant un rythme de deux réunions par an. Le Traité de Maastricht de 1992 a formalisé le rôle du Conseil Européen dans le dispositif institutionnel de l'Union Européenne<sup>138</sup>.

Le Conseil Européen intervient sur les grandes questions de la construction européenne, autour du projet politique et économique de l'UE, de la réforme des traités, aux questions économiques et de politique étrangère. Cette formation a aussi un rôle de dernier recours en cas de blocage politique au sein des différentes formations du Conseil de l'Union Européenne, comme, par exemple, dans le domaine de la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) ou, depuis 2010, pour apporter des solutions à la crise économique et financière dans la zone euro. Le Conseil Européen n'a pas de pouvoirs législatifs. Ses décisions sont mises en œuvre par le Conseil de l'UE et par la Commission, avec, quand cela est prévu par les Traités, la participation du Parlement Européen dans le cadre de la Procédure Législative Ordinaire (PLO)<sup>139</sup>. Aussi, depuis l'entrée en vigueur de l'Acte Unique Européen,

---

membre et définition et développement des principes et objectifs communs (§2.c) ; rôle du Conseil des ministres des affaires étrangères (§3a), de la Commission (§3.b) et du PE (§4) ; cohérence entre les politiques communautaires et intergouvernementales (§5) ; coopération sur les questions de sécurité européenne (§6.a) ; base industrielle et technologique (BIT) de sécurité (§6.b) ; respect des alliances contractées (OTAN et UEO) (§6.c) ; coordination des positions européennes (§7) ; dialogue politique avec les pays tiers et les organisations régionale (§8) ; rôles de la présidence du Conseil des Communautés européennes (§10.a), du comité politique (§10.c) et des groupes de travail (§10.f).

Acte Unique Européen, JOCE L 169 du 29.6.1987, pp. 1-19.

L'Acte Unique Européen stipule dans son Article 2 que « Le Conseil Européen réunit les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ainsi que le Président de la Commission des Communautés Européennes. Ceux-ci sont assistés par les ministres des affaires étrangères et par un membre de la Commission. Le Conseil Européen se réunit au moins deux fois par an. »

<sup>138</sup> L'Article D du Traité de Maastricht stipulait que « Le Conseil Européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales.

Le Conseil Européen réunit les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ainsi que le Président de la Commission. Ceux-ci sont assistés par les ministres chargés des affaires étrangères des États membres et par un membre de la Commission. Le Conseil Européen se réunit au moins deux fois par an, sous la Présidence du Chef d'État ou de gouvernement de l'État membre qui exerce la présidence du Conseil.

Le Conseil Européen présente au Parlement Européen un rapport à la suite de chacune de ses réunions, ainsi qu'un rapport écrit annuel concernant les progrès réalisés par l'Union. ».

Dans le Titre V sur les « Dispositions concernant une Politique Étrangère et de Sécurité Commune », l'article J.8 stipule que le Conseil Européen « définit les principes et les orientations générales de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune » dont la mise en œuvre est confiée au Conseil de l'UE (Article J.8.2).

Traité sur l'Union Européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, JOCE C 191 du 29.7.1992.

<sup>139</sup> La procédure législative ordinaire est décrite dans l'Article 294, § 1 à § 15, du Traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE).

Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (version consolidée), JOUE C 83 du 30.3.2010.

Ce mécanisme s'applique à la majorité des actes pris par l'Union Européenne, à l'exception de la PESC et de la PSDC. La procédure se déroule de la façon suivante : la Commission Européenne présente une proposition

le président de la Commission participe aux travaux du Conseil Européen.

Le Traité de Lisbonne a ajouté le poste de Président du Conseil Européen, nommé par les Chefs d'État et de Gouvernement, pour des mandats de deux ans et demi. Ce traité associe aussi le HR pour la PESC aux travaux du Conseil Européen. En plus de ses deux réunions régulières, en juin et décembre, le Conseil Européen se réunit de manière intermédiaire, en mars et en octobre. Il peut décider d'autres réunions, informelles ou extraordinaires, en fonction d'événements dans l'UE ou de portée internationale, notamment en cas de crise et de conflit. Mais les décisions sont prises à l'unanimité, en général.

Toutefois, le Conseil Européen peut avoir recours à la procédure de la majorité qualifiée dans des cas très précis, comme la nomination du Président du Conseil Européen, la désignation du Président de la Commission, la désignation du HR pour la PESC et la désignation du Président et du Vice-Président de la Banque Centrale Européenne<sup>140</sup>. Seuls les Chefs d'État et de Gouvernement disposent du droit de vote. Les décisions du Conseil Européen sont mises en œuvre par le Conseil de l'UE et par la Commission. Mais pour le PESC/PSDC, seul le Conseil de l'UE est compétent quoiqu'avec le soutien et l'accompagnement de la Commission.

Le Conseil des Ministres de l'Union Européenne représente les intérêts des États membres. Après le Conseil Européen, c'est l'institution la plus importante de l'UE, avant la Commission et le Parlement Européen. Le Conseil de l'UE possède à la fois le pouvoir

---

législatif sur laquelle le PE se prononce en première lecture, à la majorité simple. Le PE peut introduire des amendements qui seront ou pas, pris en considération par la Commission. S'il n'y a pas d'amendements ou si ceux-ci sont adoptés par le Conseil de l'UE, l'acte est considéré adopté. Si le Conseil n'adopte pas les amendements, il peut adopter une position commune, à la majorité qualifiée, sur laquelle la Commission se prononce. Si le PE accepte ce nouveau texte, l'acte est adopté. Dans le cas contraire où, soit le Parlement introduit des amendements ou rejette la position commune du Conseil, le Conseil, avec l'avis de la Commission accepte les amendements et l'acte est adopté où il y a saisine du comité de conciliation (TFUE, Article 294, § 10). Le comité de conciliation réunit des membres du Conseil et du Parlement, avec la Commission dans le rôle de médiateur. Si dans les six semaines après sa convocation aucun compromis n'a été possible, l'acte est abandonné. En cas d'accord, l'acte est adopté. En matière de PESC et de la PSDC, le processus de proposition et de décision relève uniquement des États membres. Le HR a aussi un droit d'initiative, avec ou sans le soutien de la Commission (Article 30 TUE, §1). Le Conseil de l'UE informe ou consulte le PE sur ses choix fondamentaux, par l'intermédiaire du HR (Article 36 TUE).

Traité sur l'Union Européenne (version consolidée), JOUE C 83 du 30.3.2010.

<sup>140</sup> Les Règles d'organisation des travaux du Conseil Européen ont été adoptées lors du Conseil Européen de Séville des 21 et 22 juin 2002.

Pour une étude sur le fonctionnement du Conseil Européen et le rôle du Président du CE, suite au Traité de Lisbonne.

RITTELMEYER Yann-Sven, « L'institutionnalisation de la présidence du Conseil Européen : entre dépendance institutionnelle et inflexions franco-allemandes », Politique Européenne 2011/3, n° 35, pp. 55-82, Éditions L'Harmattan.

législatif et le pouvoir exécutif. Il siège dans des formations différentes, selon les domaines de compétence de l'UE. Le Conseil des Affaires Générales (CAG) regroupe les Ministres des Affaires Étrangères.

Dans le cadre du mécanisme de la Politique Législative Ordinaire (PLO), les pouvoirs législatifs du Conseil de l'UE sont partagés avec le Parlement Européen. Mais dans certains cas, s'agissant de la PESC et de la PSDC, le Conseil de l'UE monopolise le pouvoir législatif au détriment du Parlement Européen. Ce qui permet aux Ministres de mieux faire valoir les intérêts de leurs États. Cependant, en matière budgétaire c'est le Parlement Européen qui décide en dernier ressort.

Le Traité de Lisbonne a introduit le Conseil des Affaires Étrangères<sup>141</sup> (CAE), au sein duquel se retrouvent aussi les Ministres de la Défense des États membres. Cette formation est responsable pour la PESC, la PSDC et des politiques commerciales et de développement qui concernent les relations extérieures de l'UE.

Le Conseil, dans son rôle exécutif, assure aussi une fonction de mise en œuvre des décisions européennes et dispose de pouvoirs d'approbation en matière d'organisation institutionnelle, de nomination des Représentants Spéciaux de l'UE et aussi de rappel aux États membres en cas de violations constatées de leurs engagements notamment en matière économique<sup>142</sup>. Le Conseil prépare aussi les réunions du Conseil Européen.

Les décisions du Conseil sont prises à la majorité qualifiée, sauf dans le cas d'exceptions prévues dans les Traités. Ces exceptions concernent la PESC/PSDC, la fiscalité et la sécurité sociale, notamment. Chaque pays, pour les décisions prises à la majorité qualifiée, possède un nombre de suffrages qui tient compte de sa population et aussi de son économie. Jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2014, la majorité qualifiée est acquise lorsqu'un texte proposé par la Commission recueille 255 voix sur 345, exprimant au moins 50% des États membres. Il faut 2/3 des États membres si le texte n'est pas proposé par la Commission et si

---

<sup>141</sup> L'Article 16, §6 TUE stipule que « Le Conseil des Affaires Étrangères élabore l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil Européen et assure la cohérence de l'action de l'Union. » Le CAE, formé par les ministres des affaires étrangères et, dans des matières qui concernent la PSDC, des ministres de la Défense ne relève pas du « droit commun » des autres formations du Conseil de l'UE. L'article 16 §6 TUE stipule aussi que « Le Conseil siège en différentes formations, dont la liste est adoptée conformément à l'article 236 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne ». Cette liste est adoptée par le Conseil Européen à la majorité qualifiée, à l'exception du Conseil des Affaires Générales et du Conseil des Affaires Européennes.

<sup>142</sup> « Le Conseil juge insuffisante l'action prise par la Hongrie en matière de déficit excessif », Conseil Affaires Économiques et Financières, communiqué de presse, 5614/12 Presse 20, 24 janvier 2012, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ecofin/127503.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/127503.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

un membre du Conseil ou du Conseil Européen en fait la demande, le pourcentage à atteindre doit être égal, au moins, à 62 % de la population de l'UE. Ce régime transitoire, introduit dans le Traité de Lisbonne<sup>143</sup>, à la demande de la Pologne, correspond aux règles définies lors du Sommet Européen de Nice, des 7, 8 et 9 décembre 2000, pour tenir compte de l'élargissement de l'UE à 27 États, en 2004<sup>144</sup>.

À partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014, les règles de la majorité qualifiée changeront pour mettre en œuvre un nouveau système d'une double majorité. En effet, selon l'Article 238 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, un texte devra recueillir les voix de 55 % des États membres représentant au moins 65 % de la population de l'Union, pour être adopté. Mais une minorité de blocage peut être constituée par au moins 4 États membres.

## **2. Un Comité Politique et de Sécurité de l'UE (COPS) doté progressivement d'un rôle politique et stratégique.**

Le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999, a créé un Comité Politique<sup>145</sup> dont les fonctions initiales consistaient à suivre l'évolution de la situation internationale, dans les domaines relevant de la PESC, et de contribuer à l'élaboration des politiques européennes dans ce domaine. Cet organe effectuait ces tâches à la demande du Conseil ou de sa propre initiative. Composé par des représentants des États membres, avec le rang d'ambassadeurs, le Comité avait sous sa responsabilité des groupes de travail spécialisés, composés par des haut-fonctionnaires et des experts nationaux.

Après les Déclarations européennes de Cologne<sup>146</sup> et d'Helsinki<sup>147</sup>, de juin et de

---

<sup>143</sup> L'article 3 §2 du Protocole n° 10 sur les dispositions transitoires, annexé au Traité de Lisbonne, stipule que pendant la période entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 31 mars 2007, un État membre peut demander l'application du système de la majorité qualifiée qui était en vigueur jusqu'au 31 octobre 2014.

Traité de Lisbonne, protocole n°10 sur les dispositions transitoires, Titre II sur les dispositions concernant la majorité qualifiée, JOUE C 306 du 17.12.2007, pp.160-161.

<sup>144</sup> L'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni disposent chacun de 29 voix, l'État membre le plus petit, Malte, dispose de 3 voix.

<sup>145</sup> L'Article J.15 du Traité d'Amsterdam stipule qu'un « Comité politique suit la situation internationale dans les domaines relevant de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative. Il surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des compétences de la présidence et de la Commission. ». Cet article est devenu l'Article 25 dans la version consolidée du Traité sur l'Union Européenne, modifié par le Traité d'Amsterdam.

Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union Européenne, les traités instituant les Communautés Européennes et certains actes connexes, JOCE C 340 du 10.11.1997.

<sup>146</sup> La Déclaration de Cologne, adoptée par le Conseil Européen, réuni les 3 et 4 juin 1999 et la Déclaration d'Helsinki du Conseil Européen, réuni les 10 et 11 décembre 1999, affirment l'intention des États membres de faire de l'UE un acteur politique et militaire en matière de gestion des crises (Cologne) et de doter l'UE des

décembre 1999, les États membres ont décidé de la création du Comité politique et de sécurité (COPS), basé sur le Comité politique, mais doté de compétences plus étendues.

---

capacités nécessaires pour remplir ce rôle (Helsinki). La Déclaration de Cologne marque aussi le début de la fin de l'Union de l'Europe Occidentale, dont les fonctions opérationnelles seront transférées à l'UE dans un processus qui aura lieu de 2000 à 2006. À Cologne, les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres s'engagent à « doter l'Union Européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense » et déclarent leur conviction que « l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN. L'Union Européenne renforcera ainsi sa capacité à contribuer à la paix et à la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. » En ce qui concerne l'UEO, la Déclaration charge le Conseil Affaires Générales « de définir les modalités de l'inclusion de celles des fonctions de l'UEO qui seront nécessaires à l'Union Européenne pour assumer ses nouvelles responsabilités dans le domaine des missions de Petersberg. À cet égard, notre objectif est d'adopter les décisions nécessaires d'ici la fin de l'an 2000. Dans cette éventualité, l'UEO en tant qu'organisation aura achevé sa mission. » Cependant, en ce qui concerne la défense collective, les États membres reconnaissent la primauté de l'OTAN en notant que « L'Alliance reste le fondement de la défense collective de ses membres. » (11 États sur les 15 de l'UE en 1999, 21 sur 27 en 2012) ;

Conseil Européen de Cologne, Conclusions de la présidence, « Annexe III – Déclaration du Conseil Européen de Cologne concernant le renforcement de la Politique Européenne Commune en matière de Sécurité et de Défense », 3-4 juin 1999, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/57887.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/57887.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>147</sup> À Helsinki, le Conseil Européen a lancé le processus de développement des capacités militaires (l'Objectif global 2003) et civiles de gestion des crises par l'UE. La Déclaration fait à nouveau référence aux liens avec l'OTAN et ouvre la possibilité de participation des États membres de l'OTAN, qui ne sont pas membres de l'UE, de participer aux opérations de la PESD. Cette ouverture va conduire aux Accords de «Berlin Plus», du 16 décembre 2002 et du 17 mars 2003. Selon les termes de la Déclaration d'Helsinki :

« 27. Le Conseil Européen souligne sa détermination de développer une capacité de décision autonome et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE, en réponse à des crises internationales. Ce processus évitera d'inutiles doubles emplois et n'implique pas la création d'une armée européenne.

28. Se fondant sur les lignes directrices définies par le Conseil Européen de Cologne, et sur la base des rapports de la présidence, le Conseil Européen a notamment décidé ce qui suit :

- coopérant volontairement dans le cadre d'opérations dirigées par l'UE, les États membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg ;
- de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques et militaires seront créés au sein du Conseil pour permettre à l'Union d'assurer l'orientation politique et la direction stratégique nécessaires à ces opérations, dans le respect du cadre institutionnel unique ;
- des modalités visant à assurer une consultation, une coopération et une transparence pleines et entières entre l'UE et l'OTAN seront définies, en tenant compte des besoins de tous les États membres de l'UE ;
- des dispositions adéquates seront définies pour permettre, sans préjudice de l'autonomie de décision de l'Union, à des États européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE, ainsi qu'à d'autres États concernés, de contribuer à la gestion militaire d'une crise, sous la direction de l'UE ;
- un mécanisme pour la gestion non militaire des crises sera institué pour coordonner et utiliser plus efficacement les divers moyens et ressources civils, parallèlement aux moyens et ressources militaires, dont disposent l'Union et les États membres. »

Conseil Européen d'Helsinki, Conclusions de la présidence, « II. Politique Européenne Commune en matière de Sécurité et de Défense », 10-11 décembre 1999, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/00300-r1.f9.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/00300-r1.f9.htm) (consulté le 30 octobre 2011).

Cette évolution était rendue nécessaire pour accompagner le développement des capacités autonomes de l'UE en matière d'opérations militaires et de missions civiles dans le domaine de la PESD. Dans les conclusions de la Présidence (française) sur la PESD, adoptées par le Conseil Européen, réuni à Nice les 7, 8 et 9 décembre 2000, les États membres ont affirmé le rôle central du COPS en matière de PESD<sup>148</sup>. La décision du Conseil de l'UE, 2001/78/PESC, du 22 janvier 2001, instituant le Comité Politique et de Sécurité reprend le texte des conclusions de la Présidence de décembre 2000<sup>149</sup>. Cette décision, qui introduit formellement le COPS dans la structure institutionnelle de l'UE en matière de PESC et de PESD, élargit considérablement ses prérogatives. Le Traité de Nice<sup>150</sup>, signé le 26 février 2001, confirme le rôle du COPS. Le Traité de Lisbonne n'a pas modifié substantiellement ses

---

<sup>148</sup> Le rapport de la présidence décrit le COPS dans les termes suivants : « L'approche retenue à Helsinki fait du COPS la « cheville ouvrière » de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD), et de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC) : « Le COPS traitera de tous les aspects de la PESC, y compris la PESD ... » Le COPS a un rôle central à jouer dans la définition et le suivi de la réponse de l'UE à une crise (...).

Le COPS traite l'ensemble des tâches définies à l'article 25 du TUE. Il peut se réunir en formation des directeurs politiques.

Le Secrétaire Général/Haut Représentant pour la PESC, après consultation de la présidence, peut (...) présider le COPS, notamment en cas de crise. »

Conseil Européen de Nice, Conclusions de la présidence, Annexe III à l'Annexe VI (Rapport de la présidence sur la PESD), 7,8 et 9 décembre 2000, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/00400-r1.%20ann.f0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/00400-r1.%20ann.f0.htm) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>149</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2001/78/PESC du Conseil du 22 janvier 2001, instituant le Comité Politique et de Sécurité, JOCE L 27 du 30.1.2001, pp. 1-3.

<sup>150</sup> L'Article 25 du Traité de Nice étend et complète les compétences du Comité politique, institué par le Traité d'Amsterdam, au domaine de la sécurité et lui octroie un pouvoir de décision limité, sous l'autorité du Conseil, en stipulant que :

«Article 25

Sans préjudice de l'article 207 [les compétences du COREPER] du traité instituant la Communauté Européenne, un comité politique et de sécurité suit la situation internationale dans les domaines relevant de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative. Il surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des compétences de la présidence et de la Commission.

Dans le cadre du présent titre, le comité exerce, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise.

Le Conseil peut autoriser le comité, aux fins d'une opération de gestion de crise et pour la durée de celle-ci, telles que déterminées par le Conseil, à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération (...).»

Traité sur l'Union Européenne (version consolidée) – Traité de Nice, JOCE C 325 du 24.12.2002.

Dans l'architecture institutionnelle de l'UE seuls le Conseil et la Commission ont le pouvoir législatif, qui leur permet d'adopter des actes qui s'imposent aux États membres. Le pouvoir limité du COPS d'adopter des actes contraignants, en matière d'opérations militaires et civiles de la PSDC, est exercé sous l'autorité et par délégation du Conseil de l'UE. Cette capacité décisionnelle répond au besoin de prendre des décisions rapides en cas de crise ou de décharger le Conseil du besoin de gérer les opérations et les missions de la PSDC.

attributions. La référence à la Présidence et à la Commission est remplacée par la référence au HR<sup>151</sup> et les opérations de gestion de crise sont celles définies dans l'article 43 TUE.

Le COPS a un rôle politique et stratégique. Il a une fonction de veille de la situation internationale. Il contribue à l'élaboration des politiques de l'UE en matière de PESC et de PSDC. Il émet des avis à la demande du Conseil de l'UE ou de sa propre initiative et surveille la mise en œuvre des politiques et des décisions du Conseil. En matière opérationnelle, le Comité adresse des directives au Comité Militaire de l'UE et reçoit ses avis et recommandations, ainsi qu'en direction des organes chargés des aspects civils de gestion des crises.

Le COPS est aussi chargé des relations avec le Conseil de l'Atlantique Nord de l'OTAN<sup>152</sup>, au niveau des ambassadeurs. Cette relation est davantage développée dans le domaine du développement des capacités militaires de l'UE, pour la gestion des crises, en parallèle avec le développement des capacités militaires de l'OTAN. Ceci vise à réduire les double-emplois et à favoriser la coopération et la complémentarité interopératoire. Dans cette matière, l'interface entre le COPS/CMUE et l'Alliance atlantique, c'est le groupe de travail spécialisé UE-OTAN sur les capacités.

En temps de crise, le COPS est l'organe qui dispose du contrôle politique et de la direction stratégique des opérations et des missions de l'UE. Mais il doit le faire sous l'autorité du Conseil de l'UE. Il est l'instance principale en matière de définition d'une réponse à une crise et fait des propositions au Conseil, sur les scénarios de réponses possibles

---

<sup>151</sup> L'Article 38 TUE stipule que : « Sans préjudice de l'article 240 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, un comité politique et de sécurité suit la situation internationale dans les domaines relevant de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci, du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ou de sa propre initiative. Il surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des attributions du Haut Représentant.

Dans le cadre du présent chapitre, le comité politique et de sécurité exerce, sous la responsabilité du Conseil et du Haut Représentant, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise visées à l'article 43.

Le Conseil peut autoriser le comité, aux fins d'une opération de gestion de crise et pour la durée de celle-ci, telles que déterminées par le Conseil, à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération. »

Traité sur l'Union Européenne (version consolidée), JOUE C 83 du 30.3.2010.

<sup>152</sup> Le COPS rencontre le Conseil de l'Atlantique nord (en formation des ambassadeurs) au moins deux fois par an. Le Secrétaire-Général de l'OTAN et le HR sont invités régulièrement aux réunions des Conseils des Ministres et aux Sommets des deux organisations. Cependant, les relations entre l'UE et l'OTAN sont limitées par des facteurs politiques, dont le contentieux entre la Turquie et Chypre, ainsi que pour des questions de duplication des capacités et la volonté de certains États membres, des deux organisations, soit d'accroître l'autonomie opérationnelle de l'UE, soit au contraire d'établir une primauté de l'OTAN pour les opérations militaires offensives de gestion des crises.

à retenir. Il peut aussi présenter des avis recommandant l'adoption de décisions par le Conseil, en réponse à une crise. La communication avec le Conseil est effectuée par l'intermédiaire du COREPER, composé de diplomates, représentant les intérêts des États.

Dans une situation de crise, le Président du COPS, peut être le HR, mais seulement avec l'accord de la Présidence (tournante). Il participe alors aux réunions du COREPER. Le COPS communique et travaille aussi avec la Commission, quand celle-ci est engagée dans la réponse à une crise ou dans une mission civile au titre de la PSDC. Si dans le cas des opérations militaires, le COPS s'appuie sur l'avis du Comité militaire, pour définir les options militaires stratégiques, la chaîne de commandement appropriée, le Concept et le Plan d'Opérations (CONOPS et OPLAN), ceux-ci sont soumis, pour approbation, au Conseil.

## **B. Les organes de gestion militaire et civile de la PSDC.**

Les organes militaires de l'UE ont été créés en 2001, avec la mise en œuvre des Déclarations politiques de Cologne et d'Helsinki et du Traité de Nice. Auparavant, dans le cadre du Traité d'Amsterdam, l'UE avait recours aux structures militaires de l'UEO, pour des opérations ou des missions relevant de la PESC/PESD<sup>153</sup>. Cette possibilité n'a été exercée que pour demander des avis et des options, notamment pour des actions dans les Balkans.

À partir du moment où les États membres de l'UE ont affirmé leur ambition de faire de l'Union un acteur international autonome, en matière de sécurité et de défense, les arrangements avec l'UEO perdaient leur sens. La suite logique, avec l'accord des États signataires du Traité de Bruxelles modifié, a été le transfert des fonctions politiques et militaires de gestion des crises, de l'UEO vers l'UE. Ce transfert a été effectué entre 2000 et 2001.

En même temps, l'UE et l'OTAN ont mis en place un dialogue politique<sup>154</sup>,

---

<sup>153</sup> Les missions de Petersberg ont été définies par le Conseil de l'UEO, réuni au château de Petersberg (Bonn, Allemagne), le 19 juin 1992. Il s'agit des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix. En 2008, lors de la révision de la Stratégie Européenne de Sécurité, le Conseil a ajouté les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les opérations de stabilisation à la fin des conflits et la lutte contre le terrorisme. Cette liste a été reprise dans l'Article 43 §1 du Traité de Lisbonne.

<sup>154</sup> Les professions de foi transatlantiques sont une constante dans les Traités européens, depuis le Traité de Maastricht. La formule d'usage a peu évolué pour souligner que l'OTAN a la primauté en matière de défense collective des États de l'UE qui y sont membres. Les Traités de Maastricht, Amsterdam, Nice et de Lisbonne stipulent ainsi que :

« Article J.4 §4. La politique de l'Union au sens du présent article n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant pour

notamment en matière de processus de développement des capacités militaires. Ainsi, des arrangements politiques et techniques ont été mis en place pour développer la coopération entre les deux organisations, en matière opérationnelle, afin d'éviter les doubles-emplois. Ce qui a eu pour corollaire les « Accords Berlin Plus » de 2003.

La mise en place des structures militaires de l'UE, en dépit de l'accord de principe entre les États membres, n'allait pas de soi au sein d'une organisation éminemment civile. Les États membres étaient aussi divisés sur les fonctions et les compétences des organes militaires. Aussi, ont-ils repris le schéma existant à l'UEO. Cette architecture conciliait les pays favorables à une défense européenne autonome avec ceux qui ne voulaient pas créer des lignes de division avec l'OTAN. Le compromis s'est soldé par la mise en place d'une structure militaire stratégique, le Comité Militaire (CMUE), et d'une structure d'assistance et de conseil, au service du COPS et sous l'autorité du Haut Représentant, l'État-major (EMUE). En dépit de son appellation, l'EMUE n'est pas un État-Major d'opérations. D'autres mécanismes ont été mis en place pour la conduite des opérations militaires, sur une base ad hoc<sup>155</sup>.

---

certain États membres du traité de l'Atlantique Nord et elle est compatible avec la Politique Commune de Sécurité et de Défense arrêtée dans ce cadre. » (Maastricht);

« Article J7 §1. La politique de l'Union au sens du présent article n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la Politique Commune de Sécurité et de Défense arrêtée dans ce cadre. » (Amsterdam) ;

« Article 17 §1. La politique de l'Union au sens du présent article n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la Politique Commune de Sécurité et de Défense arrêtée dans ce cadre. » (Nice) ; et

« Article 42 §7. Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre. » (Lisbonne).

<sup>155</sup> Il s'agit du recours aux Nations-Cadres, avec cinq états-majors pré identifiés, du recours aux capacités de planification et de conduite des opérations de l'OTAN («Berlin Plus») et l'activation du Centre d'opérations de l'UE (CO – OpsCentre). Ce dernier a été créé en 2003 et n'est devenu opérationnel qu'en juin 2007. Il se trouve au sein de l'EMUE.

## **1. Un Comité Militaire de l'Union Européenne (CMUE) chargé d'assister stratégiquement le COPS.**

Le CMUE est l'organe militaire le plus important de l'UE. Il a été créé par la décision du Conseil, 2001/79/PESC, du 22 janvier 2001<sup>156</sup>. Composé par les Chefs d'État-Major des Armées (CEMA) des États membres, et par leurs représentants permanents (les Repmil), le CMUE a une fonction d'assistance à la décision, auprès du Conseil de l'UE et du COPS. C'est l'enceinte de coordination et de discussion entre les CEMA, sur des questions d'ordre militaire, stratégique et capacitaire. Le CMUE est dirigé par un Président<sup>157</sup>, nommé par le Conseil sous proposition du CEMA, qui assure aussi la fonction de conseiller militaire du HR.

Le Président du CMUE représente le Comité auprès du Conseil et du COPS<sup>158</sup>. Le Comité comprend deux groupes de travail principaux, l'un sur les questions techniques et l'autre sur les capacités militaires de l'UE qu'est le Groupe de travail sur l'Objectif global (Headline goal Task Force, HTF). En situation de crise, le Comité militaire suit les opérations militaires et donne des instructions à l'État-Major de l'UE. Le CMUE a une fonction

---

<sup>156</sup> Cette décision met en œuvre l'accord conclu au sein du Conseil Européen, réuni à Nice, en décembre 2001, où les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres avaient décidé de mettre en place un Comité militaire de l'UE. Suite à cet accord, le Conseil de l'UE, avait adopté une décision portant création de l'Organe militaire intérimaire, précurseur du Comité, le 14 février 2000 (décision 2000/144/PESC du Conseil du 14 février 2000, JOUE L 49 du 22.2.2000). Les missions et les fonctions du CMUE, dans la décision 2001/79/PESC, sont celles qui figuraient dans le rapport de la présidence, approuvé par le Conseil Européen, réuni à Nice.

Conseil de l'Union Européenne, Décision du Conseil du 22 janvier 2001 portant création du Comité militaire de l'Union Européenne, 2001/79/PESC, JOUE L 27 du 30.1.2001.

<sup>157</sup> Le premier président du CMUE a été le Général Gustav Häggblunds (Finlande, 2001-2003), suivi par le Général Rolando Mosca Moschini (Italie, 2003-2006), le Général Henri Bentégeat (France, (2006-2009) et le Général Håkan Syrén (Suède, 2009-2012). Le 23 janvier 2012, le Conseil de l'UE a nommé le Général Patrick de Rousiers (France) pour succéder au Général Syrén, à partir du mois de novembre 2012.

<sup>158</sup> Les fonctions du président du CMUE sont décrites de la manière suivante dans la décision du Conseil :

- « - il préside les réunions du CMUE au niveau des Repmil et des CEMA,
- il est le porte-parole du CMUE et, à ce titre :
- il participe le cas échéant au COPS, avec le droit de contribuer aux discussions, et assiste aux sessions du Conseil lors desquelles doivent être prises des décisions ayant des incidences en matière de défense et
- il assume la fonction de conseiller militaire auprès du Secrétaire Général/Haut Représentant pour toutes les questions militaires, en particulier pour assurer la cohérence au sein de la structure de l'Union Européenne chargée de la gestion des crises,
- il dirige les travaux du CMUE d'une manière impartiale et dans un esprit de consensus,
- il agit au nom du CMUE pour donner des directives et des orientations au directeur général de l'EMUE,
- il fait office de point de contact principal pour le commandant des opérations au cours des opérations militaires de l'Union Européenne,
- il est en contact avec la présidence lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de son programme de travail. »

essentiellement stratégique. Il n'a pas de fonctions de commandement opérationnelles. Ses décisions sont prises par consensus. Ce qui prédispose à des négociations difficiles entre Chefs d'État-Major d'États membres.

Dans sa fonction d'assistance à la décision<sup>159</sup>, il émet des avis et des recommandations, qui portent sur un vaste choix de questions, d'ordre militaire, telles que :

- le concept général de gestion des crises, dans ses aspects militaires ;
- les aspects militaires relatifs au contrôle politique et à la direction stratégique des opérations ;
- l'évaluation des risques des crises potentielles ;
- la dimension et les incidences militaires d'une crise ;
- l'élaboration, l'évaluation et le réexamen des objectifs ;
- l'estimation des coûts des opérations et des exercices ;
- les relations militaires avec les pays candidats, les pays tiers et les organisations internationales, notamment avec l'OTAN.

En situation de crise et dans le cadre d'une opération de l'UE, le Comité assume la direction militaire<sup>160</sup> et émet des directives militaires à l'EMUE sur les options militaires

---

<sup>159</sup> La décision du Conseil distingue la mission et les fonctions du CMUE. La première consiste à « fournir au COPS des recommandations et des avis militaires sur toutes les questions militaires au sein de l'Union Européenne. » et à assumer « la direction militaire de toutes les activités militaires dans le cadre de l'Union Européenne. » ; les fonctions concernent la consultation et la coopération militaire entre les États membres de l'UE et la production d'avis militaires et de recommandations pour le COPS. Cette fonction porte sur les aspects suivants :

- « - le développement du concept général de gestion des crises, dans ses aspects militaires,
- les aspects militaires liés au contrôle politique et à la direction stratégique des opérations et situations de gestion de crises,
- l'évaluation des risques que pourraient présenter des crises potentielles,
- la dimension militaire d'une situation de crise et ses incidences, en particulier pour la gestion qui en découle; à cet effet, le Comité militaire reçoit les documents produits par le centre de situation,
- l'élaboration, l'évaluation et le réexamen des objectifs en termes de capacités conformément aux procédures convenues,
- les relations militaires de l'Union Européenne avec les membres européens de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) n'appartenant pas à l'Union Européenne, les autres candidats à l'adhésion, d'autres États et organisations, y compris l'OTAN,
- l'estimation financière des opérations et exercices. »

<sup>160</sup> Il s'agit d'une fonction partagée avec le COPS, qui a la direction politique. En matière de commandement opérationnel c'est l'État-Major désigné (Nation-Cadre, OTAN ou Centre d'opérations) qui gère l'opération. La décision du Conseil décrit les fonctions du CMUE en cas de crise de la manière suivante :

stratégiques. Celui-ci prépare ces options et les retransmet au Comité, pour évaluation et avis.

Les choix du Comité sont transmis au COPS qui prend la décision finale. Mais celle-ci est alors transmise au Conseil pour approbation. L'option militaire retenue fait alors l'objet d'une directive initiale de planification, destinée au commandant de l'opération. Celui-ci élabore un concept d'opération et un plan d'opération, qui est transmis à l'EMUE pour évaluation. Cette évaluation est transmise au Comité pour approbation finale et transmission au COPS. Une fois l'opération lancée, le rôle du Comité militaire est le suivi. Il se prononce aussi sur les options de fin de l'opération ou sur sa prolongation. Ce système complexe, fonctionne de manière assez souple dans la pratique, d'autant plus que les opérations de l'UE, à l'exception d' « Artémis », qui a servi à tester ce mécanisme, sont décidées dans des délais très flexibles, avec des semaines et des mois de préparation. Mais pour arriver à la décision, il faut le consentement des États participants sans possibilité de coercition par l'UE, en raison de l'intergouvernemental qui domine la PSDC et notamment au sein de ses organes de gestion des crises en matières civiles et militaires.

## **2. Des organes « multiformisés » de gestion des crises.**

En matière de gestion opérationnelle des crises, l'UE dispose des organes militaires et civils suivants : l'EMUE, le CIVCOM, le GPM, la CCPC et la DPGC.

S'agissant de l'EMUE, sa création a suivi le même processus que le Comité Militaire. Cet autre organe militaire a d'abord été créé sous une forme intérimaire, par la décision

---

« a) Dans les situations de gestion de crises

À la demande du COPS, il adresse une directive initiale au directeur général de l'EMUE pour définir et présenter des options militaires stratégiques.

Il évalue les options militaires stratégiques élaborées par l'EMUE et les transmet au COPS, en les assortissant de son évaluation et avis militaire.

Sur la base de l'option militaire retenue par le Conseil, il autorise l'élaboration d'une directive initiale de planification à l'intention du commandant d'opération.

Sur la base de l'évaluation effectuée par l'EMUE, il adresse au COPS des avis et recommandations sur :

- le concept d'opérations mis au point par le commandant des opérations,
- le projet de plan d'opération élaboré par le commandant des opérations.

Il adresse un avis au COPS sur l'option de fin d'opération.

b) En cours d'opération

Le CMUE suit la bonne exécution des opérations militaires menées sous la responsabilité du commandant d'opération.

Les membres du CMUE siègent ou sont représentés au Comité des contributeurs. »

2000/178/PESC<sup>161</sup> du Conseil, du 28 février 2000, relative au régime applicable aux experts nationaux, dans le domaine militaire, détachés auprès du Secrétariat Général du Conseil. Ces experts militaires étaient placés sous l'autorité du HR et sous l'orientation militaire de l'Organe Militaire Intérimaire (OMI)<sup>162</sup>. Leur fonction était de fournir des avis au HR et à l'OMI. Le 22 janvier 2001, le Conseil a adopté la décision 2001/80/PESC<sup>163</sup>, instituant l'État-Major de l'Union Européenne (EMUE). Cette décision a été amendée à deux reprises, par les décisions 2005/395/PESC, du 10 mai 2005 et 2008/298/PESC, du 7 avril 2008, qui ont introduit des adaptations et des ajustements par rapport au mandat initial<sup>164</sup>.

Constitué par des militaires nationaux détachés des États membres auprès du Secrétariat Général du Conseil et dirigé par un Directeur<sup>165</sup>, l'État-Major est la source de l'expertise militaire de l'Union Européenne. Il a une fonction de conseil militaire pour le HR et une fonction d'État-major, à la disposition du CMUE. Il n'a pas de mandat pour exécuter la planification opérationnelle, mais fournit des options stratégiques, qui sont ensuite validées par le CMUE pour transmission au COPS. L'EMUE fournit aussi une capacité d'alerte rapide. Il planifie, évalue et fait des recommandations relatives au concept de gestion des crises et la stratégie militaire générale.

L'EMUE est un organe militaire sous l'autorité du HR et du Comité Militaire. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et la mise en place du SEAE, l'EMUE a été placé dans le groupe des structures de gestion des crises, ensemble notamment avec la Direction de la Gestion des Crises et de la Planification (DGCP) et la Capacité Civile de Planification et de

---

<sup>161</sup> Cette décision porte sur les fonctions, le statut et le régime des experts nationaux militaires. Ceux-ci sont détachés pour une période maximale de trois ans. Les dispositions de cette décision ont été reprises dans les décisions suivantes sur l'EMUE. Les experts militaires sont tenus à une obligation de réserve et de discrétion et ils sont rémunérés par les États dont ils sont ressortissants. Ces dispositions tendent aussi à souligner que les organes militaires ne sont pas les précurseurs d'une éventuelle évolution vers des structures européennes de défenses et des forces européennes, à la charge et sous la direction politique et opérationnelle de l'UE.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2000/178/PESC du Conseil, du 28 février 2000, relative au régime applicable aux experts nationaux dans le domaine militaire détachés auprès du Secrétariat Général du Conseil pendant la période intérimaire, JOUE L 57 du 2.3.2000.

<sup>162</sup> Il s'agit du futur Comité militaire de l'Union Européenne.

<sup>163</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2001/80/PESC du Conseil, du 22 janvier 2001, instituant l'État-Major de l'Union Européenne, JOUE L 27 du 30.1.2001.

<sup>164</sup> Ces changements étaient rendus nécessaires, à partir de l'expérience opérationnelle de l'UE. Les premières opérations militaires ont été lancées en 2003, pour tenir compte de l'entrée en vigueur des Accords de «Berlin Plus» et du développement de la coopération avec l'OTAN. Mais aussi pour inclure la Cellule civilo-militaire, créée en 2005, et adapter le mandat de l'EMUE aux nouvelles orientations issues de la révision de la Stratégie Européenne de Sécurité de 2003, effectuée en 2008. Les décisions ont aussi introduit des modifications dans le régime des experts nationaux militaires détachés qui forment l'État-Major de l'UE.

<sup>165</sup> Il s'agit d'un général trois étoiles. Le président du Comité Militaire est un Général quatre étoiles.

Conduite des Missions Civiles de Gestion des Crises<sup>166</sup> (CCPC). Dans son rôle d'organe militaire subordonné au CMUE, l'EMUE met en œuvre les décisions et les directives du Comité et assiste ce dernier dans la planification stratégique des aspects militaires et l'évaluation des situations de crise<sup>167</sup>. Cela concerne les missions de Petersberg et toutes les opérations conduites par l'UE. Dans ses fonctions de conseil auprès du HR<sup>168</sup>, il produit des avis et des recommandations pour guider l'action du Haut Représentant, dès lors qu'il y a des implications militaires.

Les officiers de l'EMUE sont détachés, en cas de besoin, auprès de pays tiers ou d'organisations internationales pour des rôles d'évaluation et de conseil. L'EMUE est aussi responsable, vis à vis du Comité militaire, du suivi, de l'évaluation et de la formulation de recommandations en ce qui concerne les forces et les capacités que les États membres mettent à la disposition de l'Union Européenne. Il identifie les forces européennes nationales et multinationales pour les opérations conduites par l'UE, en coordination avec l'OTAN<sup>169</sup>. Il a aussi une fonction de veille stratégique et de suivi des crises de manière à faire des propositions le plus en amont possible, dans une logique de prévention des crises.

En cas de crise<sup>170</sup>, l'État-Major fournit au CMUE et au COPS des avis et des directives sur des options militaires stratégiques. Dans le cadre de la conduite des opérations, l'EMUE suit, sous la direction du CMUE, tous les aspects militaires et effectue des analyses stratégiques avec le commandant d'opération désigné. Selon les développements politiques et opérationnels, l'État-Major suggère de nouvelles options au CMUE sur lesquelles ce dernier se fonde pour donner des avis militaires au COPS.

En matière de renseignement, l'EMUE dispose d'une division dédiée qui sollicite et traite des informations précises qui lui sont transmises par les organismes de renseignement nationaux et européens<sup>171</sup>, notamment le Centre de Situation (SitCen) de l'UE. Dans le cas

---

<sup>166</sup> Voir la structure et l'organisation du SEAE, [http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf) (consulté le 30 septembre 2012).

<sup>167</sup> Voir « Mandat et organisation de l'État-Major de l'Union Européenne (EMUE) », Décision 2008/298/PESC du Conseil du 7 avril 2008 modifiant la décision 2001/80/PESC instituant l'État-Major de l'Union Européenne, JOUE L 102 du 12.4.2008.

<sup>168</sup> Idem.

<sup>169</sup> Ibidem, section « 4. Tâches ».

<sup>170</sup> La décision du Conseil développe le rôle de l'état-major dans deux sous-sections portant sur les « Tâches supplémentaires dans les situations de gestion des crises » et sur les « Tâches supplémentaires pendant les opérations ».

<sup>171</sup> L'EMUE dispose d'un directeur du renseignement et d'une capacité limitée dans ce domaine. Le

d'une opération qui comprend aussi des éléments civils, l'État-Major de l'UE est assisté par la Cellule civilo-militaire. Créée par une décision du Conseil Européen, du 12 décembre 2003, son rôle essentiel est d'assurer la liaison entre les organes civils et militaires de l'Union Européenne dans le cadre des actions de prévention ou de gestion des crises.

La Cellule, qui est composée d'une trentaine de personnes, experts civils et militaires, sous l'autorité du directeur général de l'EMUE, a été mise en place en juin 2005. Depuis 2007, elle a été dotée de la capacité de générer un Centre d'Opérations (OpsCentre), validée par l'exercice MILEX07 au mois de juin de la même année<sup>172</sup>. Le Centre d'Opérations a pour fonctions de planifier et de conduire une opération autonome de l'UE, qui requiert une réponse à la fois civile et militaire, et dans le cas où aucun quartier général national n'a été identifié<sup>173</sup>. L'OpsCentre a été activé par le Conseil de l'UE, pour la première fois en janvier 2012, pour assurer la direction des opérations et des missions de l'UE dans la Corne de

---

renseignement provient essentiellement des États membres, mais aussi du SitCen, de la Commission (à travers les délégations) et des observateurs civils et militaires déployés dans les pays en crise. L'EMUE s'appuie aussi sur les capacités du Centre satellitaire de l'UE, en Espagne, qui lui fournit de l'imagerie d'origine spatiale et des dossiers géo situationnels. Toutefois, les sources ne sont pas à la disposition immédiate de l'État-Major, notamment celles d'origine nationale qui sont fournies à la demande et après avoir été traitées et classifiées au niveau national.

<sup>172</sup> Conseil de l'Union Européenne, Communiqué de presse 15240/07 (Presse 262), 2831ème session du Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures, Relations extérieures, Bruxelles, 19-20 novembre 2007, [www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/fr/gena/97331.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/fr/gena/97331.doc) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>173</sup> La création de la Cellule civilo-militaire est liée au développement des relations entre l'UE et l'OTAN et c'est une conséquence directe de l'absence d'une solution en vue de la création d'un état-major d'opérations de l'UE. Sur la base du rapport de la présidence italienne de l'UE la « Défense Européenne: consultation OTAN/UE, planification et opérations », le Conseil Européen, réuni à Bruxelles, les 12 et 13 décembre 2003, a décidé de « mettre en place une cellule comportant des composantes civiles et militaires afin de répondre aux objectifs et de satisfaire aux principes énoncés dans ce document. » Cette cellule n'est activée que si le recours aux Nations-Cadres n'est pas possible.

Conseil Européen de Bruxelles, 12 et 13 décembre 2003, Conclusions de la présidence, 5381/04, 5 février 2004, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/79652.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/79652.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Le rapport de la présidence définit la Cellule comme « une capacité à mettre en place rapidement un centre d'opérations pour une opération particulière », dont les fonctions sont décrites de la manière suivante :

la liaison au sein de l'UE entre les différents travaux sur l'anticipation des crises, y compris les possibilités de prévention des conflits et de stabilisation postconflit ;

le soutien à la planification et la coordination des opérations civiles ;

le développement du savoir-faire dans l'organisation des relations civilo-militaires ;

la planification stratégique d'anticipation pour les opérations à dimension civilo/militaire ;

le renforcement du QG national désigné pour conduire une opération autonome de l'UE. »

La Cellule a un effectif d'une trentaine de personnes qui peut être augmenté, avec des officiers de l'EMUE, des fonctionnaires du Conseil et des experts nationaux, jusqu'à 120 personnes.

Conseil Européen, Conclusions de la Présidence, Annexe I, « Défense européenne : consultation OTAN/UE, planification et opérations », Bruxelles, 17 et 18 juin 2004, [www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/fr/misc/78415.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/fr/misc/78415.doc) (consulté le 30 octobre 2011).

l'Afrique<sup>174</sup>.

Les organes de gestion des aspects civils des crises sont aussi composés des représentants des États. La caractéristique marquante des opérations et des missions de l'UE, au titre de la PESC/PESD, c'est la volonté d'associer les éléments civils et militaires, quand cela s'avère possible, en vue d'apporter des solutions durables aux crises et aux conflits, dans lesquels les États membres de l'UE ont décidé de s'engager. La gestion des aspects civils relève de quatre organes principaux, que sont le Comité chargé des aspects Civils de la Gestion des Crises (CIVCOM) et le Groupe politico-militaire, sous la responsabilité de la Présidence du COPS ; la Capacité de Planification et de Conduite des missions Civiles (CPCC) et La Direction de la Gestion des Crises et de la Planification (DGCP), sous l'autorité du HR.

Le CIVCOM a été créé par décision 2000/354/PESC du Conseil, du 22 mai 2000. Le Comité est présidé par un représentant du HR, qui assure aussi la Présidence du COPS<sup>175</sup>. Il est composé par des experts (haut-fonctionnaires) nationaux<sup>176</sup>. C'est un groupe de travail du Conseil de l'UE, qui fait rapport au COREPER. Sa fonction principale est de fournir au Conseil et au COPS des recommandations et des avis, sur les aspects civils de la gestion des crises, notamment en ce qui concerne la RSS, l'assistance à l'État de droit, l'administration et la protection civile. Le CIVCOM élabore aussi les concepts de gestion civile des crises et d'opérations civiles. Il contribue à la planification stratégique des missions civiles, suit leur déroulement et évalue les options stratégiques définies par le HR. La Commission, qui est

---

<sup>174</sup> Il s'agit de l'opération navale EUNAVFOR « Atalanta », de la mission de formation des forces somaliennes, EUTM Somalia, et de la mission de renforcement des capacités maritimes régionales, EUCAP. Cette dernière mission est basée à Djibouti. La partie civile de cette mission (conseil) reste cependant sous la responsabilité de la Capacité de Planification et de Conduite des missions civiles (CPCC). Le Centre d'opérations sera en activité pour une période initiale de deux ans.

<sup>175</sup> La Décision du Conseil Européen du 1<sup>er</sup> décembre 2009 relative à l'exercice de la présidence du Conseil, précise que « La présidence du comité politique et de sécurité est assurée par un représentant du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité ».

Conseil Européen, Décision du Conseil Européen 2009/881/UE, du 1<sup>er</sup> décembre 2009, relative à l'exercice de la présidence du Conseil, JOUE L 315 du 2.12.2009, p.50.

<sup>176</sup> La Décision du Conseil Européen du 22 mai 2000 instituant un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises, n'a pas subi de modification depuis cette date. L'Article 1 de la Décision indique que le Comité est composé par des représentants des États membres. L'Article 2 présente le CIVCOM comme un groupe de travail du Conseil, dont la mission est de « fournir des informations, de formuler des recommandations et de donner son avis au comité politique et de sécurité intérimaire et aux autres instances appropriées du Conseil, conformément à leurs compétences respectives, sur les aspects civils de la gestion des crises. ».

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2000/354/PESC du Conseil, du 22 mai 2000, instituant un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises, JOUE L 127 du 27.5.2000, p.1.

engagée dans les missions civiles de la PESC, est représentée au sein du CIVCOM.

Le COPS est aussi assisté par le Groupe de travail Politico-Militaire (GPM), qui assure la préparation des dossiers relevant à la fois des domaines civil et militaire, avant leur examen. Ce GPM est aussi composé par des experts nationaux. Aux côtés du CIVCOM et du GPM, il y a aussi le Groupe des Conseillers pour les Relations Extérieures, composé par des experts des représentations nationales. Ce groupe traite les aspects institutionnels, juridiques et budgétaires, en matière de PESC/PSDC. Il s'occupe aussi des questions relatives aux sanctions de l'UE à l'égard des pays tiers, dans le cadre des décisions prises dans le domaine de la PESC.

Le développement opérationnel de la PESD, à partir de l'année 2000, a mis en évidence un déséquilibre d'organisation entre les structures civiles et les structures militaires de gestion des crises. Ces dernières bénéficiaient, dès le départ, d'un cadre professionnel de haut-niveau, avec une expérience nationale et internationale. Ce cadre professionnel était aussi familier à des contraintes d'opérations dans un environnement multinational. Cette expérience bénéficiait aussi de standards et de procédures harmonisés, en provenance de l'OTAN. Dans le volet civil, les membres du CIVCOM et du GPM, n'étaient pas tous familiers des problématiques de la gestion des crises et avaient des approches nationales différentes.

Avec le développement des missions civiles, il est devenu nécessaire de construire des capacités permanentes de planification et de conduite, imbriquées dans la structure militaire de l'État-Major de l'UE. C'est pour mieux coordonner les éléments civils et militaires des missions et opérations européennes, que le Conseil de l'UE, a décidé de créer, le 1<sup>er</sup> juillet 2007, la Capacité Civile de Planification et de Conduite (connue sous l'acronyme anglais de CPCC)<sup>177</sup>. Cette structure permanente, basée à Bruxelles et placée sous l'autorité du HR, est en charge de la planification opérationnelle et de la conduite des missions civiles de l'UE, au titre de la PESC/PESD. Dirigée par un directeur/commandant des opérations civiles, la CPCC comprend trois zones régionales, l'Afrique, l'Asie/Moyen Orient et l'Europe/Balkans. Avec

---

<sup>177</sup> « Civilian Planning and Conduct Capability ». La CPCC résulte de la mise en œuvre du document du Conseil portant sur les « Lignes directrices relatives aux structures de commandement et de contrôle des opérations civiles de l'UE relevant de la gestion des crises », du 18 juin 2007. Ce document, énonce le postulat d'une chaîne de commandement civile permanente qui exerce « au niveau stratégique le commandement et le contrôle de la planification et de la conduite de toutes les opérations civiles relevant de la PESD, sous le contrôle politique et la direction stratégique du Comité Politique et de Sécurité (COPS) et l'autorité globale du Secrétaire Général/Haut Représentant. » La CPCC est devenue opérationnelle en novembre 2007.

un effectif d'environ soixante personnes<sup>178</sup>, la CPCC gère toutes les missions civiles de l'UE, dont la plus importante est EULEX-Kosovo<sup>179</sup>.

La Direction de la Planification et de la Gestion de Crises (CMPD, pour « Crisis Management and Planification Directorate ») a été mise en place en novembre 2009, suite à une demande du Conseil Européen de décembre 2008<sup>180</sup>. Placée sous l'autorité du HR, au sein du SEAE, la CMPD est responsable de la planification au niveau politique et stratégique des opérations et des missions de l'UE. Cette structure répondait aux lacunes constatées en matière de coordination civilo-militaire dans la réponse aux crises. Son objectif est de développer cette coopération et favoriser l'intégration des éléments civils et militaires dans toutes les phases d'une mission et d'une opération, de la planification stratégique à l'organisation d'exercices.

La CMPD, avec un effectif d'une soixantaine de fonctionnaires européens et des experts nationaux détachés. Elle compte trois unités qui sont en charge de la planification stratégique intégrée, de l'entraînement et des capacités civiles ainsi que des partenariats et des capacités militaires. La Direction produit, notamment, le Concept de Gestion de Crise (CGC), qui est le document initial pour toute opération. Le CGC valide les objectifs stratégiques de l'UE pour une crise donnée et définit le cadre militaire et/ou civil de l'action de l'UE. C'est le point de départ pour toute opération ou mission décidée par le Conseil de l'UE.

Mais toute cette architecture d'opérationnalisation de la PESC/PSDC, ne peut faire l'objet d'une réelle évaluation qualitative qu'en fonction de leur mise à l'épreuve en situation de gestion de crise ou de conflits à travers les actions multiformes européennes menées en

---

<sup>178</sup> La CPCC est composée par des fonctionnaires du SEAE et par des experts nationaux détachés.

Service Européen pour l'Action Extérieure, « La Capacité Civile de Planification et de Conduite (CPCC) », CPCC (04), avril 2011, [http://www.consilium.europa.eu/media/1222518/110412%20factsheet%20-%20cpcc%20-%20version%204\\_fr.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/1222518/110412%20factsheet%20-%20cpcc%20-%20version%204_fr.pdf) (consulté le 30 septembre 2011).

<sup>179</sup> Plus de 1500 personnels internationaux et 165 millions d'euros de budget, pour la période 2011-2012.

Conseil de l'Union Européenne, « EULEX KOSOVO Mission « État de droit » menée par l'UE au Kosovo », Fiche d'information EULEX/16, novembre 2011, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/110411%20FACTSHEET%20EULEX%20Kosovo%20-%20version%2016\\_FR12.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/110411%20FACTSHEET%20EULEX%20Kosovo%20-%20version%2016_FR12.pdf) (consulté le 15 décembre 2011).

<sup>180</sup> Les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres, réunis à Bruxelles les 11 et 12 décembre 2008, avaient encouragé « les efforts du Secrétaire Général/Haut Représentant en vue d'établir une nouvelle structure civilo-militaire unique de planification au niveau stratégique pour les opérations et missions de la PESD. » La création du CMPD s'inscrivait aussi dans le cadre de la mise en œuvre de l'Objectif global civil 2010.

Conseil Européen de Bruxelles, 11 et 12 décembre 2008, Conclusions de la présidence, 17271/1/08, 13 février 2009, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/104669.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/104669.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Afrique, tel que cela est envisagé dans le chapitre II.

## **CHAPITRE II : LES CAS D'EFFICACES ACTIONS EUROPÉENNES DE PAIX EN AFRIQUE.**

La mise à l'épreuve de la PESC et de la PESD en Afrique, n'a pas attendu que l'UE dispose de la totalité des instruments nécessaires à leur mise en œuvre, ni d'un corps doctrinal ou d'un programme d'action. L'action de l'UE s'est construite de manière empirique, expérimentale, avec des adaptations successives à partir des leçons apprises et des retours d'expérience sur le terrain des interventions. Depuis les années 1990, on peut ainsi identifier trois modalités d'action qui ont été mises en œuvre, selon les cas, à savoir :

- les prises de position et les décisions d'ordre politique et économique ; l'action militaire directe ; l'assistance civile et militaire à des États ou à d'autres organisations internationales.

En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, les deux derniers modes d'action sont devenus progressivement le modèle dominant, tel qu'on a pu le constater en RDC (section 2) quoique la première modalité soit aussi usitée notamment avec la mise en œuvre de la conditionnalité politique contre le Togo (section1).

### **Section 1 : La mise en œuvre de la conditionnalité démocratique UE au Togo.**

Le cas du Togo est exemplaire. En effet, c'est le seul État africain qui a fait l'objet, à trois reprises, en 1993, en 1998 et en 2005, de l'application du principe de la conditionnalité politique au titre du non- respect des droits de l'homme, de principes démocratiques et de l'État de droit. En 1993, la décision de l'UE de suspendre la coopération économique avec le Togo est prise sous l'impulsion de l'Allemagne et de la France. Elle renforce, de manière multilatérale, les sanctions décidées par Paris et Bonn, à titre bilatéral. Le siège de la matière est alors au départ, la Convention de Lomé IV.

En effet, la Convention de Lomé IV, signée le 15 décembre 1989 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1990, avait introduit une référence aux droits de l'homme, en tant qu'élément fondamental dans la relation entre la CEE et les pays ACP. Mais elle n'était pas assortie d'une mesure de sanction, en cas de non-respect de ces stipulations. Cette lacune va être comblée lors de la révision de la Convention, le 4 novembre 1995. L'Accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2003, a renforcé la dimension politique de la relation entre l'UE et les États-ACP, avec ses stipulations sur les éléments essentiels, que sont les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit. L'Accord inclut un

mécanisme de suspension de la coopération en cas de violation constatée de ces éléments essentiels, dans son article 96. La bonne gestion des affaires publiques figure aussi dans l'Accord, sous la dénomination d'élément fondamental. La sanction, en cas de non-respect de cet élément, relève partiellement de l'article 97, relatif à la corruption.

Si à la suite de la crise togolaise de 2005, le siège de matière des mesures de l'UE contre le Togo est devenu l'Accord de Cotonou de 2000, tel qu'on l'analysera dans la sous-section 2, l'on peut s'interroger sur la légitimité des sanctions de 1993 (section 1), la Convention de Lomé n'ayant prévu de sanctions y relative qu'à partir de Lomé IV bis en 1995.

### **Sous-section 1 : Une discutable légitimité des sanctions européennes en 1993 contre le Togo.**

La crise togolaise de 1993 est le résultat des bouleversements politiques de la fin de la guerre froide en 1989-1990. Le discours occidental triomphant sur les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, s'impose comme le modèle pour les États, d'abord ceux d'Europe Centrale et Orientale (PECO) et ceux issus de l'ex-URSS. Cette dynamique s'est étendue à l'espace méditerranéen et à l'Afrique. Le rôle de la France s'avère déterminant en ce qui concerne les États francophones de l'Afrique subsaharienne. La politique africaine de la France, basée sur des réseaux d'influence politique, la préservation des intérêts économiques et le maintien de forces militaires françaises dans certains États africains, va intégrer cette dimension politique de libéralisation démocratique. Ce qui va causer des troubles internes dans une majorité d'États, au nombre desquels se trouve le Togo<sup>181</sup>. Les États de l'Afrique subsaharienne, dans leur ensemble, vont subir un double choc, politique et économique, dont les effets vont durer un peu plus d'une décennie.

Même si le discours de la CEE et de l'UE envers les pays de l'Afrique subsaharienne, appartenant à la catégorie des États-ACP, se veut rassurant, il y a un changement fondamental de priorités stratégiques. L'UE est, en effet, préoccupée par l'intégration des États d'Europe Centrale et Orientale au sein de l'Europe « réunifiée » et à trouver des réponses rapides, face à l'émergence de conflits armés en ex-Yougoslavie, en Moldavie et dans le Caucase. Les douze États membres de la CEE en 1990, s'engagent par ailleurs, dans un important processus

---

<sup>181</sup> HEILBRUNN, John .R, TOULABOR, Comi M., « Une si petite démocratisation pour le Togo », Politique africaine, n°58, 1995, pp. 85-100, <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/058085.pdf> (consulté le 10 octobre 2011).

d'approfondissement de la coopération politique et économique monétaire, avec la mise en place de l'Union Européenne et le lancement de l'Euro.

Ainsi, les crises africaines ne sont pas une priorité majeure dans un tel contexte. Leur résolution est laissée aux acteurs nationaux et régionaux. La dégradation générale de la situation économique en Afrique aggrave les tensions internes politiques, ethniques et sociales, avec des cycles de contestation-répression et des transitions démocratiques organisées de façon malaisée. L'aide et l'assistance au développement n'accompagnent pas ces processus car, les ressources sont orientées en priorité vers l'Europe et l'Asie, dans un contexte de libéralisation économique mondiale.

Quasi abandonnée à elle-même, l'Afrique va connaître une sorte de « printemps post-guerre froide » allant de soulèvements populaires attisés par une récession économique du fait d'un lourd endettement et des programmes d'ajustement structurels du FMI, aux conférences nationales dans la plupart d'États francophones (Bénin, Gabon, Zaïre, Congo ...). D'autres Subsahariens vont sombrer dans des guerres civiles (Libéria en 1990, Sierra-Léone en 1991).

C'est dans ce contexte de chaos généralisé que la France va adopter une nouvelle approche de soutien. Elle devient critique et pousse à la démocratisation interne, sans pour autant créer une situation de rupture avec les régimes en place, comme on a pu le voir dans la gestion de la crise togolaise, avec ces trois épisodes, à la suite du discours de la Baule, du Président François Mitterrand.

#### **A. Un discours de la Baule accueilli par une crise togolaise en trois épisodes.**

Le discours de la Baule du Président François Mitterrand annonce, en effet, le nouveau positionnement de la politique africaine de la France, dans des termes nuancés. La mise en œuvre pratique se fera de manière graduelle, selon les conditions propres à chaque pays. Le Président français prend acte des changements en cours en Europe, depuis la chute du mur de Berlin. Il tire des conclusions pour l'Afrique, notamment en ce qui concerne les États francophones où la France garde son influence politique, économique et militaire. Le Président François Mitterrand souligne le lien entre crise économique et crise politique, l'importance de la prise en compte de la société civile et le besoin d'un nouveau pacte de gouvernance entre les populations et les autorités de l'État. Les États africains sont ainsi appelés à suivre le modèle démocratique européen de l'après-Guerre froide. En même temps, le Président français a aussi énoncé le principe que les interventions françaises en Afrique seraient plus sélectives et ciblées et que le soutien à un Gouvernement, en cas de troubles

internes, n'était plus garanti<sup>182</sup>.

Au Togo, le discours de la Baule doit être suivi d'une conférence nationale, ayant débouchée sur trois crises en 1993, 1998 et 2002.

### **1. Une suite au discours de la Baule : la Conférence Nationale togolaise et les présidentielle et législatives de 1993 et 1994.**

La déclaration de la Baule a été prise mot pour mot, par l'opposition togolaise qui a décidé de bousculer le régime du Général Eyadema Gnassingbé et ouvrir la voie au multipartisme et à la réalisation d'élections libres et démocratiques. Les premières grandes manifestations ont eu lieu dès le mois d'octobre 1990, avec cinq morts, le 5 octobre. Le pouvoir togolais a décidé de mettre en place une commission de réforme de la Constitution, pour faire baisser la contestation dans la rue. La réforme constitutionnelle était ainsi destinée

---

<sup>182</sup> François Mitterrand, discours et conférence de presse à l'issue du 16<sup>e</sup> Sommet franco-africain de la Baule, 19-21 juin 1991. Le Président français a déclaré que « de même qu'il existe un cercle vicieux entre la dette et le sous-développement, il existe un autre cercle vicieux entre la crise économique et la crise politique. L'une nourrit l'autre. Voilà pourquoi il convient d'examiner en commun de quelle façon on pourrait procéder pour que sur le plan politique un certain nombre d'institutions et de façons d'être permettent de restaurer la confiance, parfois la confiance entre un peuple et ses dirigeants, le plus souvent entre un État et les autres États, en tout cas la confiance entre l'Afrique et les pays développés. (...).

Ce plus de liberté, ce ne sont pas simplement les États qui peuvent le faire, ce sont les citoyens : il faut donc prendre leur avis et ce ne sont pas simplement les puissances publiques qui peuvent agir, ce sont aussi les organisations non gouvernementales qui souvent connaissent mieux le terrain, qui en épousent les difficultés qui savent comment panser les plaies. (...).

S'il y a contestation dans tel État particulier, que les dirigeants de ces pays en débattent avec leurs citoyens. Lorsque je dis démocratie, lorsque je trace un chemin, lorsque je dis que c'est la seule façon de parvenir à un état d'équilibre au moment où apparaît la nécessité d'une plus grande liberté, j'ai naturellement un schéma tout prêt : système représentatif, élections libres, multipartisme, liberté de la presse, indépendance de la magistrature, refus de la censure : voilà le schéma dont nous disposons. (...).

C'est le chemin de la liberté sur lequel vous avancerez en même temps que vous avancerez sur le chemin du développement. On pourrait d'ailleurs inverser la formule : c'est en prenant la route du développement que vous serez engagés sur la route de la démocratie. À vous peuples libres, à vous États souverains que je respecte, de choisir votre voie, d'en déterminer les étapes et l'allure. (...).

Nous parlons entre États souverains, égaux en dignité, même si nous ne le sommes pas toujours en moyens. Il existe entre nous des conventions de toutes sortes. Il existe des conventions de caractère militaire. Je répète le principe qui s'impose à la politique française chaque fois qu'une menace extérieure poindra, qui pourrait attenter à votre indépendance, la France sera présente à vos côtés. Elle l'a déjà démontré, plusieurs fois et parfois dans des circonstances très difficiles. Mais notre rôle à nous, pays étranger, fut-il ami, n'est pas d'intervenir dans des conflits intérieurs. Dans ce cas-là, la France en accord avec les dirigeants, veillera à protéger ses concitoyens, ses ressortissants mais elle n'entend pas arbitrer les conflits. C'est ce que je fais dans le cadre de ma responsabilité depuis neuf ans. De la même manière, j'interdirai toujours une pratique qui a existé parfois dans le passé et qui consistait pour la France à tenter d'organiser des changements politiques intérieurs par le complot ou la conjuration. Vous le savez bien, depuis neuf ans, cela ne s'est pas produit et cela ne se produira pas. »

Le discours de La Baule (1990), Allocution prononcée par M. François Mitterrand, Président de la République, à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16<sup>ème</sup> Conférence des Chefs d'État de France et d'Afrique, La Baule, le 20 juin 1990, RFI, [http://www.rfi.fr/actufr/articles/037/article\\_20103.asp](http://www.rfi.fr/actufr/articles/037/article_20103.asp) (consulté le 10 octobre 2011).

à autoriser le multipartisme. Les affrontements entre l'opposition et le pouvoir se sont poursuivis en 1991. Le 18 mars 1991, le pouvoir togolais accepte le principe d'une amnistie générale pour les manifestants, la création de partis politiques et la convocation d'une Conférence Nationale (CN). Le multipartisme devient effectif en avril 1991. L'opposition se regroupe au sein d'un Front de l'Opposition Démocratique (FOD), baptisé, par la suite, Collectif de l'Opposition Démocratique (COD). Le COD maintient la pression politique dans la rue et par le recours à une grève générale. Le 21 juin 1991, le régime et l'opposition s'accordent sur les objectifs et les modalités de la Conférence Nationale sur l'avenir du pays<sup>183</sup>. Cet accord a été facilité par l'Ambassadeur français, Bruno Delaye, qui avait été nommé en février 1991<sup>184</sup>.

La Conférence Nationale s'est tenue du 1<sup>er</sup> juillet au 28 août 1991, sous la Présidence de Monseigneur Philippe Fanoko Kpodzro, Évêque de Lomé. En dépit des violences et des intimidations constantes, l'opposition, qui croît que le rapport des forces lui est favorable, à la faveur du contexte politique international, prend des mesures extrêmes, visant à dessaisir le Général Eyadema Gnassingbé de ses pouvoirs. Ainsi, la Conférence crée un Haut Conseil de la République (HCR), dirigé par Mgr Kpodzro et nomme un Premier Ministre. Un nouveau Gouvernement de transition est formé en septembre 1991. La période de transition démocratique, qui devait durer un an, a été étendue jusqu'en 1993, quand doit avoir lieu la présidentielle. Cependant, l'instabilité politique se poursuit. Le Général Eyadema Gnassingbé garde ses pouvoirs ainsi que le contrôle et la fidélité des forces armées et de sécurité. Les événements d'octobre-novembre 1991 vont mettre à mal le processus de la transition, engagé par la CN.

En effet, le 8 octobre 1991, un groupe de militaires occupe les locaux de la radio et proclame la dissolution du HCR. Celui-ci répond en appelant à la dissolution du RPT, le 26

---

<sup>183</sup> La Conférence Nationale (CN) avait pour objectif de lancer un grand débat « sur la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays, sanctionné par une déclaration de politique générale ». La Conférence devrait permettre d'élaborer une feuille de route sur la mise en place de nouvelles institutions de la transition, dont un Gouvernement dirigé par un Premier Ministre nommé par la CN, un organe législatif de transition et la préparation d'élections. L'opposition obtient du pouvoir que « les orientations et décisions de la Conférence Nationale ne seront pas remises en cause par le chef de l'État ». Cependant le Général Eyadema obtient aussi de garder ses fonctions et ses pouvoirs jusqu'à l'issue du processus de transition, qui serait sanctionné par les élections prévues pour 1992.

HEILBRUNN, John R., TOULABOR Comi M., op. cit., p. 90.

<sup>184</sup> L'ambassadeur Delaye avait remplacé Georges Marie Chenu, qui était en poste à Lomé depuis 1985 et qui était jugé, à Paris, trop proche du Général Eyadema Gnassingbé.

Idem, p. 86.

novembre. Le 27 novembre, des jeunes militants du RPT, soutenus par les militaires, occupent les locaux de la radio-télévision et lancent une campagne de violences et d'intimidation contre l'opposition. Le 28 novembre, le Premier Ministre de la transition a été pris en otage par les militaires, au siège du Gouvernement, à son retour du 4<sup>ème</sup> Sommet de la francophonie, tenu à Paris, du 19 au 21 novembre 1991<sup>185</sup>. Le 3 décembre, il a été arrêté et conduit devant le Général Eyadema Gnassingbé. Auparavant, il avait tenté de demander à la France d'intervenir militairement pour sauver la transition, en invoquant les accords de défense entre les deux pays<sup>186</sup>. La France a refusé cette option. Mais, elle a envoyé des soldats au Bénin, prêts à intervenir en cas de menace contre les ressortissants français au Togo.

Rassuré par l'attitude de la France, le Général Eyadema Gnassingbé reprend rapidement le contrôle des événements, face à une opposition divisée et qui a perdu ses deux principaux responsables, le Premier Ministre, aux arrêts, et le président du HCR qui était en fuite pour échapper aux militaires. L'année 1992 a été marquée par un nouveau cycle de contestation-répression, dans un contexte favorable au Général Eyadema qui a repris l'essentiel de ses pouvoirs. Le RPT domine en effet le troisième Gouvernement de transition, mis en place en septembre 1991. Le 27 septembre 1992 il y a eu un référendum sur la nouvelle Constitution, qui a été promulguée le 14 octobre<sup>187</sup>. Cependant, la contestation se poursuit, avec des blessés et des morts lors des manifestations. La France, avec l'Allemagne, propose la tenue à Colmar d'une conférence entre le Gouvernement togolais et l'opposition. La réunion a eu lieu le 8 février 1993 mais se solde par un échec, du fait de l'intransigeance du Gouvernement togolais, acquis au Général Eyadema Gnassingbé<sup>188</sup>. Le Burkina Faso, qui avait assumé un rôle de médiation dans la crise togolaise, et la France, vont parrainer une série de négociations inter-togolaises qui auront lieu dans ce pays, entre avril et juillet 1993.

---

<sup>185</sup> Lors de ce Sommet, qui a eu lieu au Palais de Chaillot à Paris, le président François Mitterrand avait prononcé le discours d'ouverture. Dans ce discours, il soulignait que chaque pays devait avancer dans la voie de la transition démocratique à son rythme et selon les modalités nationales. Le discours de Chaillot réitère le principe de non-ingérence énoncé à La Baule mais laisse les pouvoirs en place, libres d'agir pour contrôler les processus de transition. Dans le cas du Togo, ceci va permettre au Général Eyadema Gnassingbé de reprendre le contrôle de la situation politique et utilisant une approche légaliste et de répression et intimidation.

<sup>186</sup> Le Togo et la France étaient liés par une Convention relative à la participation des forces armées de la République française au maintien de l'ordre public, signée le 25 février 1958, un an avant l'indépendance du Togo, le 27 avril 1960, et par un accord de défense, signé le 10 juillet 1963.

<sup>187</sup> Ce nouveau texte introduit plusieurs dispositions qui vont être à l'origine d'une nouvelle crise politique en 1988. En effet, le Président de la République doit désormais être élu pour un mandat de 5 ans, renouvelable une seule fois, alors qu'auparavant il était élu pour 7 ans, sans limitation du nombre de mandats. L'élection a lieu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Les pouvoirs du Président ont été aussi limités.

<sup>188</sup> HEILBRUNN, John R., TOULABOR Comi M., op. cit., p. 95.

Le 11 juillet, à Ouagadougou, les deux parties togolaises ont signé un accord sur la sécurité et l'organisation d'élections présidentielle et législatives.

La présidentielle du 25 août 1993 a vu la victoire du Général Eyadema Gnassingbé, avec 96% des suffrages et une participation de 36% du corps électoral. Ce scrutin a été partiellement boycotté par l'opposition. Mais son déroulement a été accepté par la France, avec, toutefois, des réserves. Mais, les observateurs allemands et américains se sont retirés avant le 25 août<sup>189</sup>.

Les élections législatives, du 6 et du 20 février 1994, donnent un léger avantage à l'opposition, regroupée au sein du Comité d'Action pour le Renouveau (CAR), qui obtient 36 sièges contre 35 pour le RPT, sur un total de 81. Les élections partielles des 4 et 18 août 1996 donnent la majorité au RPT, avec 42 députés. Depuis 1994, le Gouvernement est tenu par le RPT avec le soutien de l'Union Togolaise pour la Démocratie, dont le chef, Edem Kodjo, a été nommé Premier Ministre, de 1994 à 1996. Ce qui n'a pas empêché les crises politiques de 1998 et 2002.

## **2. Un prolongement de la crise de 1993 par celles de 1998 et 2002.**

La situation politique interne ne s'est pas stabilisée avec la nomination de l'opposant Edem Kodjo à la primature. Une nouvelle vague de contestations a lieu en 1998 et 1999, lors des élections présidentielle et législatives. L'élection présidentielle du 21 juin 1998 a donné lieu à la victoire du Général Eyadema Gnassingbé, au premier tour, avec 51% des voix. Les élections législatives du 21 mars 1999, sont boycottées par l'opposition. Le RPT obtient 79 sièges sur 81. Ces résultats ont prolongé la crise politique avec un retour à l'instabilité et à la contestation, réprimée par les forces de l'ordre. Pour désamorcer la situation, le pouvoir et l'opposition se sont réunis dans le cadre du Dialogue inter-togolais, du 19 au 29 juillet 1999, avec la médiation internationale de l'Union Européenne, de la Francophonie, de l'Allemagne et de la France. Les deux parties prennent des engagements sur de nouvelles élections législatives anticipées<sup>190</sup> (Accord de Lomé) pour 2000. Le Général Eyadema Gnassingbé déclare qu'il ne sera pas candidat à un troisième mandat, conformément à l'article 59 de la Constitution. Ces engagements n'ont pas été respectés. Les élections législatives n'ont eu lieu que le 27 octobre 2002. Le RPT a obtenu 72 sièges, lors du scrutin critiqué par l'opposition.

---

<sup>189</sup> Idem, pp. 98-99.

<sup>190</sup> Dialogue inter-togolais, Accord-cadre de Lomé (ACL), Lomé, le 29 juillet 1999, [http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/accords\\_lome\\_99-2.pdf](http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/accords_lome_99-2.pdf) (consulté le 10 octobre 2011).

Mais c'est la réforme constitutionnelle du 31 décembre 2002 qui va relancer une nouvelle vague de contestations.

Le Général Eyadema Gnassingbé obtient le renforcement de ses pouvoirs. La limite à deux mandats présidentiels est abrogée. Les articles 59 et 60 de la Constitution de 1992 disposaient que le Président était élu pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. L'élection avait lieu au scrutin à deux tours. Le Président était élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Avec la réforme du 31 décembre 2002, le Président est élu pour un mandat de cinq ans, renouvelable sans limite. Le scrutin présidentiel est limité à un tour. La majorité simple des suffrages, suffit à déclarer élu président<sup>191</sup>. Ces mesures ont ouvert la voie à une troisième candidature du Général Eyadema Gnassingbé, lors des élections présidentielles du 1<sup>er</sup> juin 2003. Il est réélu avec 57% des suffrages exprimés. L'opposition a contesté ce scrutin, dans lequel la candidature d'un de ses principaux chefs, Gilchrist Olympio, a été rejetée par la Commission Électorale. Même si le Général Eyadema Gnassingbé contrôle la situation politique, la poursuite de la contestation et l'instabilité interne a dégradé l'image du pays auprès de ses principaux bailleurs de fonds internationaux, dont l'Union Européenne et la France, quoique, leurs réactions soient mesurées.

## **B. Des réactions mesurées françaises et européennes suite aux crises togolaises de 1993 et 1998.**

L'UE avait suspendu son assistance au Togo en 1993, dans le cadre de la Convention de Lomé IV. Cette décision avait eu des effets négatifs pour l'économie togolaise, qui était devenue trop dépendante de la seule assistance bilatérale française et aussi, dans une moindre mesure, allemande. À la suite de l'UE, le FMI et la Banque Mondiale avaient aussi réduit leur aide au Togo.

La transition démocratique togolaise des années 1990 à 1998, avec ses violences, a provoqué des réactions internationales. La France a été concernée en premier lieu, du fait des liens étroits avec le Togo et de son influence auprès des autorités locales. Le discours de La Baule a ouvert des espoirs dans les oppositions historiques aux régimes de parti unique de l'Afrique francophone.

Mais la France, qui était engagée dans la « libération » des peuples d'Europe Centrale

---

<sup>191</sup> La limite d'âge pour être candidat est aussi abaissée de 45 à 35 ans, ce qui ouvrait la possibilité pour son fils, Faure Eyadema, âgé de 35 ans en 2002, de se présenter aux futures élections de 2008.

et Orientale, dans ce que le président Mitterrand avait appelé dans le discours de La Baule, « cette révolution des peuples, la plus importante que l'on eut connue depuis la Révolution française de 1789 », a fait une application mesurée de la conditionnalité démocratique au Togo.

### **1. Une application nuancée de la conditionnalité démocratique au Togo par la France.**

Dans le discours de la Baule, le Président François Mitterrand avait promis l'assistance de la France à la marche vers la démocratie en Afrique. Cette conditionnalité positive, était aussi mise en œuvre, en même temps, en direction des pays d'Europe Centrale et de l'ex-URSS. « La fin de l'Histoire »<sup>192</sup> voulait qu'il n'y ait qu'un seul modèle de gouvernance à l'échelle mondiale, qui combinait démocratie libérale et libéralisme économique. Les droits de l'homme, la démocratie représentative, l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques, étaient les valeurs que les États devaient promouvoir et consolider pour être acceptés par les « vainqueurs » de la Guerre froide.

Les premiers programmes d'assistance économique et technique de la CEE/UE à l'Europe Centrale et aux États issus de l'ex-URSS, dits PHARE (Pologne-Hongrie Aide à la Reconstruction Économique, 1989) et TACIS (Assistance Technique à la Communauté des États indépendants, 1991), comportaient des volets relatifs à cet ensemble de « valeurs communes ». Ces critères font partie intégrante de l'ensemble des conditions que les États candidats à l'adhésion à l'UE doivent remplir. La même approche a été étendue à l'Afrique, par l'UE et par les États membres, en faisant de la conditionnalité démocratique une condition de l'aide et de l'assistance au développement, comme la France a pu l'obtenir pour démocratiser le Bénin.

En effet, avant le discours de la Baule, la France avait déjà mis en œuvre cette démarche, dans le processus de transition au Bénin, en 1989-1990. Elle a accompagné la mise en place d'une Conférence Nationale Souveraine (CNS). Elle a en effet fait pression au Président Mathieu Kérékou, au pouvoir depuis 1972, en menaçant de couper l'assistance économique et d'agir auprès de la CEE, du FMI et la Banque Mondiale, pour obtenir la suspension de leur assistance<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> FUKUYAMA Francis, « The End of History? », *The National Interest* (États-Unis), Été 1989, <http://www.wesjones.com/eoh.htm> (consulté le 10 octobre 2011).

<sup>193</sup> BOLLE Stéphane, « La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », *AFRILEX*, Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique (Université Montesquieu - Bordeaux IV), n°2, septembre 2001, 24 p., <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/2dos3bolle.pdf>

La CNS béninoise, réunie du 19 au 28 février 1990, a instauré le multipartisme, a organisé la cohabitation provisoire entre le Président et un nouveau Premier Ministre nommé par la dite Conférence. C'est cette CNS qui a nommé un Haut Conseil de la République et a lancé les travaux en vue de l'élaboration d'une nouvelle Constitution. L'élection du Premier Ministre de la transition, Nicéphore Soglo, à la Présidence de la République, lors de la présidentielle de mars 1991, a marqué le succès de la transition démocratique béninoise, dans laquelle la conditionnalité démocratique, promue par la France, a joué un rôle important.

Cependant, la même démarche au Togo, n'a pas abouti aux mêmes résultats. La souveraineté de la Conférence Nationale n'a pas été reconnue par le Général Eyadema Gnassingbé, en dépit de l'engagement français dans la tenue de celle-ci et de la contribution active de l'Ambassadeur français à ses travaux. La démarche française n'était pas uniquement bilatérale car, l'Allemagne et les États-Unis y étaient aussi associés. La conditionnalité démocratique a été plus mesurée dans le cas du Togo. A Paris, le Gouvernement français craignait une aggravation de la violence, du fait de la radicalisation du pouvoir et de l'opposition, en cas de pressions très fortes<sup>194</sup>. Les divisions de l'opposition et son objectif de faire partir le Général Eyadema Gnassingbé ont aussi compliqué les démarches de la France, qui voulait une transition légale et graduelle, selon les rythmes et les modalités nationales, comme l'avait souligné le Président François Mitterrand, dans le discours de Chaillot, du 19 novembre 1991.

Les événements de novembre-décembre 1991, qui ont culminé avec l'arrestation du Premier Ministre de transition, ont conduit l'UE à suspendre certains programmes d'assistance au Togo, au début de 1992. Le FMI et la Banque Mondiale, qui avaient inclus le thème de la gouvernance dans leurs programmes d'assistance, ont aussi pris des mesures similaires.

Mais ce n'est qu'en 1993 que la France s'engage dans la voie de la conditionnalité « punitive ». Le rôle de l'armée togolaise dans la répression, avait conduit Paris à suspendre partiellement l'assistance militaire, dès 1992. Mais ce sont les événements du 25 janvier 1993 qui vont provoquer une réaction plus forte. Ce jour-là, une manifestation de l'opposition a été réprimée avec beaucoup de violences, alors même que le Ministre français de la Coopération, Marcel Debarge, et le Secrétaire aux Affaires Étrangères allemand, Helmut Schafer, se

---

(consulté le 10 octobre 2011).

<sup>194</sup> HEILBRUNN, John R., TOULABOR Comi M., op. cit., p. 94.

trouvaient à Lomé, pour discuter avec le pouvoir et l'opposition, sur l'état du processus de transition<sup>195</sup>. Ils ont été témoins de la répression, qui a été suivie d'un mouvement de fuite hors de la capitale et en direction d'autres pays voisins, des populations. Deux semaines plus tard, l'échec de la tentative des négociations inter-togolaises, à Colmar, en février 1993, a conduit la France et l'Allemagne, ainsi que l'UE à prendre des mesures de sanctions ouvertement.

Le 11 février 1993, la France décide de suspendre la coopération économique avec le Togo. L'Allemagne et l'UE prennent une position similaire. Toutefois, la suspension de l'aide française est l'acte le plus important car, elle est plus grande que les montants de l'aide européenne et allemande. La décision française porte sur « la suspension des 29 opérations du Ministère de la Coopération, le rapatriement de 110 coopérants sur les 125 présents, le blocage de la subvention d'ajustement structurel de 100 millions de francs programmée par la Caisse Française de Développement (CFD) actuelle Agence Française de Développement (AFD) et un arrêt partiel d'autres financements de cet organisme public pour 164 millions de francs. »<sup>196</sup> En comparaison, la suspension de l'assistance européenne, porte sur un montant de 310 millions de francs. La France et l'UE maintiennent cependant certains programmes d'aide directe aux populations et les programmes d'urgence. L'influence de la France est plus prononcée que celle de l'UE. L'Aide Publique au Développement de la France envers le Togo représentait 31,8%, contre seulement 7,7% pour l'UE, de l'APD totale, pour la période 1987-1990<sup>197</sup>. Ces mesures de sanction sont présentées comme temporaires, en attendant les élections présidentielles d'août 1993.

La conditionnalité démocratique promue par la France n'aura toutefois pas les résultats escomptés. L'épreuve de force entre le pouvoir et l'opposition s'est poursuivie sans inflexion notable, à l'avantage du Général Eyadema Gnassingbé. En France, les élections de mars 1993 ont amené au Gouvernement la droite avec laquelle le Général Eyadema

---

<sup>195</sup> CASSABALIAN C., HILTZER C., SANTIN Y., « La conditionnalité de l'aide internationale : cas du Togo et du Niger », analyse pour le compte du Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement, mars 2001 ; <http://www.t-a-c.org/page3.asp?lien=documentation.asp&profil=0> (consulté le 10 octobre 2011).

<sup>196</sup> Idem.

<sup>197</sup> Ces chiffres sont à nuancer car, l'APD ne représentait que 13% du Produit national brut du Togo (1987-1990). Le Togo a aussi suspendu le remboursement de la dette extérieure (1 milliard de dollars). L'État togolais disposait d'assez de ressources pour assurer le fonctionnement de l'administration, notamment en ce qui concerne les forces de sécurité.

Ibidem.

Gnassingbé entretenait de bonnes relations<sup>198</sup>. Le nouveau Gouvernement français a cependant maintenu les sanctions, dans l'attente de la présidentielle (1993) et des législatives (1994). Elle a suspendu la coopération militaire, le 23 octobre 1993<sup>199</sup>. Après les élections législatives de février 1994 et la mise en place du nouveau Gouvernement de « coalition » entre le RPT et le parti d'opposition l'Union Togolaise pour la Démocratie, d'Edem Kodjo. La France entame alors un processus graduel de levée des sanctions, entre juin et septembre 1994, à la différence de l'UE, de l'Allemagne et des États-Unis, qui maintiennent la suspension. En 1995, la conditionnalité démocratique française a cédé la place au retour des relations bilatérales traditionnelles alors que l'UE a maintenu ses sanctions en application de Lomé IV et IV bis ainsi que de l'Accord Cotonou.

## **2. Un fondement juridique des sanctions UE au Togo tiré des conventions de Lomé et de Cotonou.**

La mise en place de la conditionnalité politique et démocratique de l'Union Européenne s'est faite très rapidement dans les années 1990-1995. Le Conseil Européen, réuni au Luxembourg les 28 et 29 juin 1991, adopte une « Déclaration sur les droits de l'homme ». Celle-ci établissait un lien direct entre les droits de l'homme, la démocratie et le développement<sup>200</sup>, en plaçant l'homme au cœur du processus de développement.

Le 28 novembre de la même année, le Conseil de l'Union Européenne adopte une « Résolution sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement », qui établit un lien entre l'aide de l'UE au développement et la situation en matière de droits de l'homme et de la démocratie, dans les pays bénéficiaires. La Résolution annonce aussi l'inclusion dans des accords futurs avec des pays en développement (dont les ACP) de clauses de

---

<sup>198</sup> HEILBRUNN, John R., TOULABOR Comi M., op. cit., pp. 95-96.

<sup>199</sup> Idem, p. 100.

<sup>200</sup> Conseil Européen, Conclusions de la Présidence, Annexe V Déclaration sur les droits de l'homme, SN 151/2/91, Luxembourg, les 28 et 29 juin 1991, <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/a956fb19-563d-4838-849b-2509a0f8ba31/fr> (consulté le 10 octobre 2011).

L'inclusion future de la conditionnalité politique dans les accords relatifs à l'aide au développement avec des pays tiers, est annoncée dans les termes suivants :

« Tout développement durable doit être centré sur l'homme en tant que titulaire des Droits de l'Homme et bénéficiaire du processus de développement. Les violations des Droits de l'Homme et la suppression des libertés individuelles constituent autant d'obstacles à la participation et à la contribution de l'individu à ce processus. À travers leur politique de coopération et par l'inscription de clauses relatives aux Droits de l'Homme dans des accords économiques et de coopération avec des pays tiers, la Communauté et ses États membres poursuivent activement la promotion des Droits de l'Homme et la participation sans discrimination de tous les individus ou groupes à la vie de la société, en tenant compte en particulier du rôle des femmes. »

conditionnalité politique<sup>201</sup>. L'Article J.1 du Traité de Maastricht, du 7 février 1992, renforce la conditionnalité démocratique de l'UE en inscrivant « le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales », dans les objectifs de la PESC<sup>202</sup>. Ces principes vont devenir les éléments essentiels dans les accords signés entre l'UE et les PECO, dont le non-respect peut donner lieu à une procédure de suspension de l'assistance<sup>203</sup>.

---

<sup>201</sup> Résolution du Conseil et des États membres réunis au sein du Conseil sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement, Bulletin des Communautés européennes, 11-1991, point 2.3.1, pp. 130-132, ISSN 0377-9181, <http://www.youscribe.com/catalogue/rapports-et-theses/ressources-professionnelles/droit-et-juridique/bulletin-des-communautes-europeennes-n-11-1991-24e-annee-1284526> (consulté le 10 octobre 2011).

La résolution souligne la place centrale que les droits de l'homme, la démocratie, l'État de droit ont dorénavant dans le cadre de la coopération entre l'UE et les États tiers. Elle décrit aussi les modalités de la mise en place et de l'application de la conditionnalité politique de l'UE envers les pays tiers, dans les termes suivants :

« le Conseil réaffirme que le respect, la promotion et la sauvegarde des droits de l'homme constituent un facteur essentiel des relations internationales et l'une des pierres angulaires de la coopération européenne ainsi que des relations entre la Communauté et ses États membres et les pays tiers. À cet égard, il souligne son attachement aux principes de la démocratie représentative, de l'État de droit, de la justice sociale et du respect des droits de l'homme. (...) »

4. La Communauté et ses États membres accorderont une haute priorité à une approche positive encourageant le respect des droits de l'homme et favorisant la démocratie. Un dialogue ouvert et constructif avec les gouvernements des pays en développement peut apporter une contribution très importante à la promotion des droits de l'homme et de la démocratie. (...) »

6. Alors qu'en règle générale la priorité doit être donnée à une approche positive et constructive, en cas de violations graves et persistantes des droits de l'homme ou en cas d'interruption sérieuse des processus démocratiques, la Communauté et ses États membres, guidés par des critères objectifs et équitables, étudieront les mesures appropriées aux circonstances. De telles mesures, proportionnelles à la gravité du cas d'espèce, pourraient comporter des démarches confidentielles ou publiques, la modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés, ou encore le report de signatures ou de décisions nécessaires à la mise en œuvre de la coopération ou, au besoin, la suspension de la coopération avec les États concernés.

7. En cas de violation des droits de l'homme, la Communauté évitera, par sa réaction, de pénaliser la population pour les actions du gouvernement. (...) »

10. La Communauté et ses États membres prévoient formellement la prise en compte des droits de l'homme dans leurs relations avec les pays en développement; des clauses relatives aux droits de l'homme seront insérées dans leurs futurs accords de coopération. Des discussions régulières sur les droits de l'homme et la démocratie seront menées dans le cadre de la coopération au développement, afin de rechercher des améliorations. (...) »

La Communauté et ses États membres s'engagent, en outre, à intégrer la promotion du respect des droits de l'homme et le processus de démocratisation à leurs futurs programmes de coopération. »

<sup>202</sup> Traité sur l'Union Européenne, Titre V Dispositions concernant une Politique étrangère et de sécurité commune, Article J.2 §2, JOCE C 191 du 29.7.1992, p. 58.

<sup>203</sup> Les accords entre la Communauté Européenne et les Pays baltes et la Bulgarie, en 1992 et 1993 respectivement, contenaient des clauses de suspension immédiate (Pays baltes) et de non-exécution, suivie d'une procédure de consultation (Bulgarie), en cas d'atteinte aux obligations essentielles ou substantielles.

JACQUEMIN Ode, « La conditionnalité démocratique de l'Union Européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme ? Mise en œuvre, critiques et bilan. », CRIDHO Working Paper 2006/03, 27 p., pp. 6-7, Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme (Université catholique de Louvain), <http://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/CRIDHO.WP.2006.031.pdf> (consulté le 10 octobre 2011).

De l'Europe, la conditionnalité politique de l'UE, va s'étendre aux pays de la Méditerranée et de l'Afrique, mais dans un contexte différent. Pour les PECO, l'acceptation des conditions démocratiques est une étape nécessaire pour leur établissement définitif dans le camp « occidental » et pour leur adhésion future à l'UE et aussi à l'OTAN. Pour les États tiers, c'est une condition supplémentaire pour continuer à bénéficier de l'aide de l'UE au développement. La Convention de Lomé IV, qui avait été signée le 15 décembre 1989, stipulait le lien entre droits de l'homme et aide au développement, dans son article 5 §1<sup>204</sup>. Il s'agissait d'un élément fondamental, qui n'ouvrait pas droit à la suspension des dispositions de la Convention, selon les stipulations des articles 60, 62 et 65 de la Convention de Vienne sur le Droit des Traités, du 23 mai 1969<sup>205</sup>. Toutefois, la mise en œuvre de la conditionnalité démocratique par l'UE dans les relations avec les PECO et le discours constant sur les droits de l'homme, la démocratie, l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques, montraient une évolution vers la mise en œuvre de la conditionnalité, même en l'absence de stipulations spécifiques, portant sur des modalités de suspension de l'aide au développement en cas de non-respect des stipulations sur les droits de l'homme.

En 1992, le 7 février, le traité de Maastricht insère le développement, le renforcement démocratique, les Droits de l'homme et l'État de droit dans les objectifs de la PESC. La décision de l'UE, de suspendre dès 1992 et en 1993 l'assistance au Togo, est le résultat de cette évolution politique. Cette évolution a en effet placé les droits de l'homme, la démocratie, l'État de droit et la gouvernance, au centre des politiques extérieures européennes, dans le cadre de la PESC (le Conseil et les États membres) et de l'assistance au

---

<sup>204</sup> L'article 5 §1 de la Convention de Lomé IV, signée à Lomé le 15 décembre 1989, soulignait l'importance de la dimension politique des droits de l'homme comme un « facteur fondamental » de développement, dans les termes suivants :

« La coopération vise un développement centré sur l'homme, son acteur et bénéficiaire principal, et qui postule donc le respect et la promotion de l'ensemble des droits de celui-ci. Les actions de coopération s'inscrivent dans cette perspective positive, où le respect des droits de l'homme est reconnu comme un facteur fondamental d'un véritable développement et où la coopération elle-même est conçue comme une contribution à la promotion de ces droits. Dans une telle perspective, la politique de développement et la coopération sont étroitement liées au respect et à la jouissance des droits et libertés fondamentales de l'homme. (...) »

Quatrième convention ACP-CEE signée à Lomé le 15 décembre 1989, <http://www.bonfedhaiti.gouv.ht/Docs/Conventions/LomeIV.pdf> (consulté le 10 octobre 2011).

<sup>205</sup> Les articles 60, 62 et 65 de la Convention de Vienne sur le Droit des Traités, signée le 23 mai 1969 et entrée en vigueur le 27 janvier 1980, portent, respectivement, sur la suspension de l'application d'un traité comme conséquence de sa violation, le changement fondamental de circonstances et sur la procédure à suivre concernant la suspension de l'application d'un traité et autres aspects du droit des traités.

Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/francais/traites/1\\_1\\_1969\\_francais.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/francais/traites/1_1_1969_francais.pdf) (consulté le 10 octobre 2011).

développement (la Commission Européenne). L'action de la France et de l'Allemagne a été déterminante dans ce processus. En même temps, en agissant de la sorte envers le Togo, l'UE signalait aussi à d'autres États africains et ACP, son intention de lier, à l'avenir, de manière plus explicite, aide et assistance, au respect des éléments essentiels cités. Le 29 mai 1995, le Conseil de l'UE, prend acte d'une communication de la Commission Européenne sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers<sup>206</sup>. Elle établit le principe d'une clause portant sur les droits de l'homme, en tant qu'éléments essentiels, dans les accords conclus entre la Communauté Européenne et des pays tiers<sup>207</sup>. Ceci permet d'imposer une clause de

---

<sup>206</sup> Commission Européenne, « Communication sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », COM (95) 216 final, 23 mai 1995, Bulletin de l'Union Européenne, supplément 3-1995, pp.7-21, <http://www.youscribe.com/catalogue/rapports-et-theses/ressources-professionnelles/droit-et-juridique/l-union-europeenne-et-les-droits-de-l-homme-dans-le-monde-1278933> (consulté le 10 octobre 2011).

La Communication de la Commission est un document très important dans la mise place de la conditionnalité politique et démocratique dans les accords entre la Communauté Européenne et les pays tiers. Elle précise le contenu et les modalités d'application des clauses relatives aux droits de l'homme, en tant qu'éléments essentiels des accords à venir, de la manière suivante :

«... l'insertion dans tous les nouveaux projets de directives de négociation des accords de la Communauté avec les pays tiers:

a) parmi les considérants :

- de références en général au respect des droits de l'homme et des valeurs démocratiques ;
- de références aux instruments universels et aux instruments régionaux communs aux deux parties ;

b) dans les dispositions de l'accord:

1) l'insertion d'un article X relatif à la définition des éléments essentiels, à adapter selon les cas (...):

« Le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme [tels qu'énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme] (...) inspire les politiques internes et internationales de la Communauté et [... du pays ou du groupe de pays concerné(s)] et constitue un élément essentiel du présent accord. (...) »

2) l'insertion d'un article Y relatif à la non-exécution :

« Si une partie considère que l'autre n'a pas rempli l'une des obligations que lui impose le présent accord, elle peut prendre des mesures appropriées. Auparavant, elle doit, sauf en cas d'urgence spéciale, fournir au conseil d'association/ de coopération tous les éléments d'information utiles nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties. Le choix doit porter par priorité sur les mesures qui perturbent le moins le fonctionnement du présent accord. (...) »

3) l'insertion de déclarations interprétatives de l'article Y (...).

La Commission est d'avis que l'application de ce dispositif s'inscrit dans le cadre du respect du principe de la proportionnalité entre la violation invoquée et la mesure de réaction. L'utilisation de la notion « urgence spéciale » ouvre une option sans créer d'obligation, et c'est dans ce contexte que les parties restent juges des mesures à prendre. »

<sup>207</sup> Conseil de l'Union Européenne, 1847ème session du Conseil des Affaires Générales, Bruxelles, le 29 mai 1995, PRES/95/152, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/95/152&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr> (consulté le 10 octobre 2011).

suspension, en conformité avec les stipulations pertinentes de la Convention de Vienne<sup>208</sup>.

Toutefois, les mesures proposées par la Commission et adoptées par le Conseil de l'UE, ne pouvaient pas s'appliquer au Togo, dont les relations avec l'UE, en matière d'assistance au développement relevaient de la Convention de Lomé IV. À propos de la référence aux droits de l'homme, dans son article 5, la communication de la Commission constatait ainsi qu'« aussi bien l'article 5 de la quatrième convention de Lomé que la clause « fondement » ne constituent pas des bases juridiques claires pour suspendre ou dénoncer un accord en cas de violations graves des droits de l'homme ou d'interruption sérieuse d'un processus démocratique. »<sup>209</sup> Les décisions prises en 1992 et 1993 étaient d'ordre politique et, d'ailleurs, le Gouvernement du Togo avait réussi à faire face à la suspension de l'aide au développement, d'autant plus que l'aide française avait été maintenue, sauf pour une année. La suspension avait été reconduite par l'UE chaque année, en fonction de l'évaluation de la situation, mais il manquait un élément essentiel dans la relation entre l'UE et le Togo, et un mécanisme approprié pour débloquer l'impasse politique. La révision de la Convention de Lomé, le 4 novembre 1995, va combler ces deux lacunes.

En conformité avec la décision du Conseil de l'UE du 29 mai 1995, la Convention de

---

Les Ministres des Affaires Étrangères des 12 États membres de l'UE, en 1995, ont pris note de la communication de la Commission et ont décidé d'introduire une clause essentielle, sur les droits de l'homme dans les accords de l'UE avec les pays tiers, en déclarant que :

« Le Conseil a pris note d'une présentation par le Commissaire VAN DEN BROEK de la communication de son Institution au sujet des accords entre la Communauté et les Pays tiers et les clauses des droits de l'homme et a procédé à un bref échange de vues sur ce sujet.

Par la suite, le Conseil a approuvé un dispositif de suspension devant figurer dans les accords de la Communauté avec les Pays tiers pour permettre à celle-ci de réagir immédiatement en cas de violation des éléments essentiels de ces accords et notamment des droits de l'homme. »

<sup>208</sup> JACQUEMIN Ode, op. cit, p.6.

<sup>209</sup> La Communication COM (95) 216 final présentait dans l'annexe 2 une liste de mesures à prendre dans les cas mentionnés :

- « - modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés,
- réduction des programmes de coopération culturelle, scientifique et technique,
- report de la tenue d'une commission mixte,
- suspension des contacts bilatéraux à haut niveau,
- ajournement de nouveaux projets,
- refus de donner suite à des initiatives du partenaire,
- embargos commerciaux,
- suspension des ventes d'armes, interruption de la coopération militaire,
- suspension de la coopération. »

Lomé IV bis, insère de nouvelles stipulations qui reprennent les propositions de la Communication de la Commission, du 23 mai 1995. L'article 5 de la Convention révisée, introduit la notion d'élément essentiel, dans les relations UE-ACP. Le nouvel article 366 bis permet aussi de prendre des mesures de suspension partielle ou totale de la Convention en cas de violation constatée des éléments essentiels<sup>210</sup>.

Ces stipulations, qui préfigurent celles de l'Accord de Cotonou, du 23 juin 2000, vont servir de base au maintien de la suspension de l'assistance de l'UE au Togo. Les élections législatives partielles d'août 1996, qui donnent la victoire, contestée, au RPT, n'ont pas, du point de vue de l'Union, apporté un changement positif. La suspension de l'aide UE est maintenue, sur la base du nouvel article 5 de la Convention de Lomé IV. Cette décision est confirmée en 1997 et en 1998, dans l'attente de la présidentielle. La réélection, contestée par l'opposition, du Général Eyadema Gnassingbé, lors des élections du 21 juin 1998, a eu pour conséquence le maintien de la décision de suspension de l'assistance européenne au Togo, en décembre 1998. Sont toutefois exceptées, les actions réalisées directement au bénéfice des populations ou contribuant à renforcer les droits de l'homme. La conditionnalité politique et démocratique de l'UE disposait ainsi d'une base légale solide pour maintenir la pression sur le Togo. L'Accord de Cotonou, va renforcer cette capacité de l'UE d'œuvrer pour la promotion des principes démocratiques et les droits de l'homme, dans ses relations avec des pays tiers.

---

<sup>210</sup> Accord portant modification de la quatrième Convention ACP-CE de Lomé, signé à Maurice le 4 novembre 1995, JOUE L 156 du 29.5.1998, pp. 3-78.

Dans le préambule de l'Accord les parties contractantes indiquent que l'une des raisons de la révision de la quatrième Convention de Lomé, est la réaffirmation de « leur attachement aux principes de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit » et leur souhait « de faire de ces principes un élément essentiel de la convention de Lomé révisée ».

La nouvelle rédaction de l'article 5 stipule que « Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, sur lequel se fondent les relations entre les États-ACP et la Communauté ainsi que toutes les dispositions de la présente convention, et qui inspire les politiques internes et internationales des parties contractantes, constitue un élément essentiel de la présente convention ».

Le nouvel article 366 bis stipule dans ses paragraphes 2 et 3 que « 2. Si une partie considère qu'une autre a manqué à une obligation concernant l'un des éléments essentiels visés à l'article 5, elle invite, sauf en cas d'urgence particulière, la partie concernée à procéder à des consultations en vue d'examiner de façon approfondie la situation, et, le cas échéant, d'y remédier. (...).

3. À l'expiration du délai visé au paragraphe 2 troisième alinéa, si, malgré tous les efforts aucune solution n'a été trouvée, ou immédiatement en cas d'urgence ou de refus de consultation, la partie qui a invoqué le manquement peut prendre des mesures appropriées, y compris, si nécessaire, la suspension partielle ou totale de l'application de la présente Convention à l'égard de la partie concernée. Il est entendu que la suspension serait un dernier recours ». Ces textes préfigurent les stipulations de l'Accord de Cotonou sur les éléments essentiels et l'élément fondamental ainsi que les mesures de suspension prévues dans les articles 96 et 97.

L'Accord de Cotonou<sup>211</sup>, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2003, intègre et développe les dispositions de l'Article 5 et de l'article 366 bis de la Convention de Lomé IV, révisée en 1995. Les Articles 8 à 13, de l'Accord de Cotonou, relatifs à la dimension politique des relations UE-ACP, aux éléments essentiels, et à l'élément fondamental (Article 9) ainsi qu'aux mécanismes de dialogue et de consultations à mettre en œuvre en cas de violations constatées des droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'État de droit et de la bonne gestion des affaires publiques (articles 96, 97 et Annexe VII), renforcent la conditionnalité politique et démocratique de l'UE face à ses partenaires. Cet ensemble de stipulations est le résultat direct du long processus, lancé dès les années 1990, par l'UE pour introduire la problématique des droits de l'homme et des principes démocratiques au cœur de ses politiques extérieures.

C'est à ce titre que l'Accord de Cotonou a été révisé à deux reprises, le 25 juin 2005<sup>212</sup> et le 22 juin 2010<sup>213</sup>, avec, à chaque fois, une extension du champ d'application du dialogue politique et la réaffirmation de la place centrale des éléments essentiels et de l'élément fondamental, dans le cadre de la coopération UE-ACP. L'Article 9, sur « les éléments essentiels concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit, et l'élément fondamental, concernant la bonne gestion des affaires publiques », définit les trois premiers éléments comme des éléments essentiels, dont le non-respect peut donner lieu, dans un cas extrême, à la prise de mesures de suspension de la coopération, dans le cadre du mécanisme de l'article 96. Les modalités de la mise en œuvre de cet article sont davantage précisées dans l'annexe VII à l'Accord de Cotonou, qui a été ajouté lors de la révision de 2005. Le suivi de l'élément fondamental relève de l'article 97. La portée de cet article a été étendue lors de la révision de 2010, alors que dans les rédactions de 2000 et 2005 « seuls » les cas graves de corruption passive et active constituaient une violation de cet élément<sup>214</sup>. Avec

---

<sup>211</sup> Accord de Partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté Européenne et ses États membres, d'autres part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JOUE L 317 du 15.12.2000, pp. 3-286.

<sup>212</sup> Accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté Européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JOUE L 209 du 11.8.2005, pp. 27-53.

L'Accord de Cotonou révisé en 2005 est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2008.

<sup>213</sup> Accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté Européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, JOUE L 287 du 4.11.2010, pp. 3-49.

<sup>214</sup> L'article 9, en ce qui concernait l'élément fondamental de l'Accord de Cotonou, dans les versions de 2000 et

Lomé II, en 1989, les droits de l'homme deviennent élément fondamental.

L'article 96 sur « Éléments essentiels – Procédure de consultation et mesures appropriées concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit » et l'Annexe VII sur « Dialogue politique sur les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit », ont pour objectif d'essayer de résoudre les litiges dans ces matières par le dialogue politique et par une longue procédure de consultations et de négociations<sup>215</sup>, dont l'objectif final est d'éviter de recourir à des mesures de suspension de la coopération. Cette solution est un dernier recours. Le mécanisme de l'Article 96 est assez flexible pour permettre aux deux parties, l'UE et l'État concerné, de négocier des arrangements qui ne mettent pas en question les objectifs stratégiques de la coopération UE-ACP. Le paragraphe 1a. alinéa (c) de l'Article 96 est explicite sur ce point en stipulant que les mesures « appropriées » doivent être prises en conformité avec le Droit International. Aussi, elles doivent être proportionnelles à la violation et qu'elles doivent perturber « le moins l'application du présent accord. Il est entendu que la suspension serait un dernier recours. »

Dès l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou, le 1<sup>er</sup> avril 2003, les mesures de suspension de la coopération avec le Togo, décidées d'abord pour des raisons d'ordre politique, en 1993, et validées juridiquement dans le cadre des articles 5 et 366 bis de la Convention de Lomé IV bis, révisée en 1995, ont été confirmées dans le cadre des articles 9 et 96 de l'accord. Cette situation de maintien de la conditionnalité démocratique n'était pas favorable au Togo, qui était entré dans une période de normalisation politique interne, après les crises de 1998, de 2002 (élections législatives et révision constitutionnelle) et la présidentielle de 2003. Le pouvoir togolais cherchait à normaliser ses relations avec l'UE. L'Accord de Cotonou était ainsi devenu l'instrument pour renouer le dialogue politique et obtenir le retrait des mesures de suspension de l'aide au développement prises par l'UE, depuis une décennie. Le 30 mars 2004, l'Union Européenne a ainsi annoncé l'ouverture de

---

de 2005 était rédigé de la manière suivante :

« La bonne gestion des affaires publiques, sur laquelle se fonde le partenariat ACP-UE, inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément fondamental du présent accord. Les parties conviennent que seuls les cas graves de corruption, active et passive, tels que définis à l'article 97 constituent une violation de cet élément. »

La révision du 22 juin 2010 a enlevé le mot « seuls ».

<sup>215</sup> La durée de la procédure de consultations a été étendue en 2005. Dans le texte du 23 juin 2000 il était précisé que les consultations commençaient « plus tard 15 jours après l'invitation et se poursuivent pendant une période déterminée d'un commun accord, en fonction de la nature et de la gravité du manquement. Dans tous les cas, les consultations ne durent pas plus de 60 jours. » La révision de 2005 a prolongé ces délais à 30 jours après l'invitation et à 120 jours pour la durée des consultations.

consultations avec le Togo, dans le cadre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou<sup>216</sup>.

Le 14 avril 2004, les deux parties arrivent à un accord sur le retrait des mesures de suspension en échange de la mise en œuvre d'un plan de 22 engagements portant sur la démocratisation et l'ouverture du système politique togolais. Ce plan avait pour objectif de consolider la démocratie au Togo, en échange du retour de l'assistance de l'UE.

En effet, pour renouer le dialogue avec l'UE les autorités togolaises ont accepté de souscrire avec celle-ci ce plan en 22 points, portant sur « le renforcement de la démocratie, des droits de l'homme et du respect des libertés fondamentales, en cohérence avec les principes de bonne gouvernance »<sup>217</sup>. Ces engagements ont été formalisés le 14 avril 2004, dans le cadre des consultations menées en application de l'Article 96 de l'Accord de Cotonou<sup>218</sup>. Les 22 engagements comprennent des mesures concrètes à mettre en œuvre dans les domaines des droits de l'homme, des libertés publiques, de l'État de droit et en matière d'organisation des élections législatives et municipales<sup>219</sup>. Leur mise en œuvre était suivie par l'UE. L'État togolais s'est aussi engagé à fournir des rapports réguliers sur l'état des réformes.

Ce processus, prometteur pour l'avenir de la transition démocratique a été, toutefois, remis en question, suite au décès du Général Eyadema, le 5 février 2005.

Cet événement a provoqué une nouvelle crise politique au Togo, marquée par des violences et le retour de l'instabilité politique. Pourtant, le 1<sup>er</sup> juin 2004, une délégation de l'Union Européenne était arrivée à Lomé, pour vérifier les débuts de la mise en œuvre des engagements souscrits par le Gouvernement togolais. A l'issue de cette visite, l'UE avait estimé que le processus démocratique était en marche. Le 15 novembre 2004, sur recommandation de la Commission, le Conseil de l'UE décidait que :

- « la notification des fonds encore disponibles du 9e FED et le début de l'exercice de

---

<sup>216</sup> SEAE, Délégation de l'Union Européenne auprès de la République Togolaise, « Coopération Union Européenne – Togo : Une histoire de confiance renouvelée », [http://eeas.europa.eu/delegations/togo/about\\_us/welcome/historique/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/togo/about_us/welcome/historique/index_fr.htm) (consulté le 10 octobre 2011).

<sup>217</sup> « Document de stratégie pays et programme indicatif national, Période 2008-2013 », République togolaise/ Commission européenne, mai 2008, [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned\\_tg\\_cps10\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_tg_cps10_fr.pdf) (consulté le 10 octobre 2011).

<sup>218</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision du Conseil du 15 novembre 2004 portant conclusion de la procédure de consultation avec la République togolaise au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, 2004/793/CE, JOUE L 349 du 25.11.2004, pp. 17-22.

<sup>219</sup> Idem, « Annexe à l'Annexe », pp. 21-22.

programmation seraient mis en œuvre dès que la date des élections législatives serait connue et qu'un cadre électoral acceptable par toutes les parties (Gouvernement et opposition traditionnelle) serait élaboré ;

- la reprise pleine et entière de la coopération serait effective à l'issue d'élections législatives jugées libres et transparentes. »<sup>220</sup>

Le 27 décembre de 2004, en visite au Togo, le Commissaire au Développement et à l'Action humanitaire de la Commission européenne, Louis Michels, avait obtenu la promesse du Président Eyadema Gnassingbé, d'élections législatives au printemps 2005, condition pour la levée des mesures de suspension de l'Aide Européenne au Développement<sup>221</sup>.

Mais le décès du Général Eyadema Gnassingbé va entraîner une vacance du pouvoir et une grave crise politique, avec le retour de la violence et d'un climat de pré-guerre civile.

Cette situation va retarder l'issue du processus de dialogue politique et de consultations entre l'UE et le Togo, au titre de l'Article 96 de l'Accord de Cotonou.

Plus grave, les tergiversations togolaises, quant à l'application de la Constitution en matière de vacance du pouvoir, va emmener l'UE à appliquer les stipulations de la conditionnalité politique et l'Accord de Cotonou, en 2005.

## **Sous-section 2 : Des sanctions européennes en application de la conditionnalité démocratique, en 2005.**

La crise de 2005 a été le moment de la convergence des « conditionnalités » politiques et démocratiques, de l'UE, de l'UA et de la CEDEAO. Ce qui a constitué un appui aux réactions de l'opposition interne comme celle en exil (A) tout en renforçant la pression sur le pouvoir, contraint de multiplier les stratagèmes (B).

### **A. Une pression de l'opposition togolaise contre des demi-mesures d'ouverture du pouvoir.**

Le samedi 5 février 2005, le Président du Togo, le Général Eyadema Gnassingbé, décède. Le Général était malade et devait être évacué vers la France pour subir un traitement

---

<sup>220</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision du Conseil portant conclusion de la procédure de consultation avec la République togolaise au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, 2004/793/CE, Bruxelles, le 15 novembre 2004, JOUE L 349 du 25.11.2004, pp.17-22.

<sup>221</sup> « L'UE pourrait reprendre sa coopération avec le Togo », Inter Press Service, 30 décembre 2004, <http://www.ips.org/fr/politique-lue-pourrait-reprendre-sa-cooperation-avec-le-togo/> (consulté le 10 octobre 2011).

médical. Le décès avait été soudain. Mais, l'enchaînement des événements qui ont eu lieu dans les 72 heures suivantes, laisse à penser que le scénario de la succession était déjà préparé. Le même jour, dès que la mort du Président a été connue, l'État-Major des Forces Armées Togolaises (FAT) décide de confier la Présidence par intérim au fils du Général Eyadema Gnassingbé, Faure Gnassingbé. Depuis 2003, Faure Gnassingbé était le Ministre des Travaux publics, des Mines et des Télécommunications. L'argument des chefs des forces armées était qu'il fallait éviter une vacance du pouvoir. En effet, le Président de l'Assemblée Nationale, qui, selon l'article 65 de la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République togolaise<sup>222</sup>, aurait dû assumer la Présidence par intérim, était à l'étranger. Comme mesure de prévention, en cas de troubles internes, les militaires ont ordonné la fermeture des frontières. Cette mesure a eu pour effet de retarder le retour du Président de l'Assemblée Nationale, qui se trouvait à la frontière béninoise. Un prétexte nécessaire à la tentative vaine de succession par une sorte de mécanisme de dévolution successorale, via une révision constitutionnelle.

### **1. Une vaine tentative de manipulation de la Constitution togolaise.**

Dès le dimanche 6 février, un processus d'investiture de Faure Gnassingbé, d'abord à la charge de Président de l'Assemblée Nationale et ensuite de Président du Togo, a été mis en route, avec l'appui de la majorité RPT à l'Assemblée. Ce même jour, la majorité a voté une « réforme » constitutionnelle qui supprimait l'obligation de procéder à des élections présidentielles dans un délai de 60 jours après la vacance de la Présidence (article 65, troisième paragraphe). Elle a remplacé cette disposition par un texte, selon lequel, le nouveau Président restait en fonctions jusqu'au terme du mandat de son prédécesseur, soit jusqu'en 2008. Les Députés présents ont aussi voté une réforme du code électoral, qui a permis à Faure Gnassingbé, qui avait démissionné de ses fonctions de Ministre, de reprendre son siège de Député. En présence de 67 députés sur les 81 que comptait l'Assemblée Nationale, une « motion de censure » est préalablement votée à l'encontre du Président de l'Assemblée

---

<sup>222</sup> L'Article 65 précise les dispositions à prendre en cas de vacance de la Présidence, de la manière suivante :

« Art. 65 : En cas de vacance de la présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le Président de l'Assemblée Nationale.

La vacance est constatée par la Cour Constitutionnelle saisie par le gouvernement.

Le gouvernement convoque le corps électoral dans les soixante (60) jours de l'ouverture de la vacance pour l'élection d'un nouveau président de la République. »

« La Constitution de la IV<sup>e</sup> République, adoptée par Référendum le 27 septembre 1992, promulguée le 14 octobre 1992, révisée par la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002 », Assemblée Nationale du Togo, <http://www.assemblee-nationale.tg/spip.php?article2> (consulté le 10 octobre 2011).

Nationale, Fambaré Natbacha Ouattara, retenu au Bénin. L'Assemblée a ensuite procédé à l'élection de Faure Gnassingbé pour lui succéder. Une fois cette formalité accomplie, la Cour Constitutionnelle, ce même jour, a constaté la vacance de la Présidence, ce qui respecterait le texte de l'article 65 de la Constitution. Faure Gnassingbé devenait ainsi le nouveau Président de la République togolaise. Il prêta serment le 7 février.

En moins de quarante-huit heures, le Togo venait de subir ce qui était appelé « un coup d'État militaire et constitutionnel<sup>223</sup> », par la diaspora togolaise ainsi que par l'opposition.

Les événements du 5 et du 6 février, ont été contestés par l'opposition intérieure et par des opposants en exil. Toutefois, les réactions ont été mesurées dans un premier temps, avec des appels à manifester, à des grèves et à organiser des journées sans activités (ville-morte). Les risques de confrontation étaient élevés. Des stations de radio, des télévisions privées et des journaux, proches de l'opposition, font l'objet de mesures de fermeture. Le 12 février 2005, a eu lieu, la première grande manifestation de l'opposition avec 3 000 manifestants, selon les sources de l'opposition. La répression cause 3 morts et des centaines de blessés parmi les manifestants, ainsi que des blessés parmi les forces de sécurité. En dépit de ses divisions et de la répression, l'opposition réussit à maintenir la pression sur le pouvoir en place. Des mots d'ordre anti-français font aussi leur apparition dans les rangs de l'opposition. En effet, certains leaders politiques estiment que la France a cautionné le « coup d'État » constitutionnel du 6 février<sup>224</sup>.

Le 18 février, en vue de désamorcer l'impasse interne et internationale dans lequel se trouve le nouveau pouvoir, le Président Faure Gnassingbé déclare l'organisation d'élections présidentielles dans les 60 jours, en conformité avec l'Article 65 de la Constitution de la

---

<sup>223</sup> Pour une chronologie détaillée de la crise togolaise de février 2005 voir, DIASTODE – Diaspora Togolaise pour la Démocratie et le Développement, « Actualité – Archives février 2005 », [http://www.diastode.org/Nouvelles/actualites\\_0205.html](http://www.diastode.org/Nouvelles/actualites_0205.html) (consulté le 10 octobre 2011).

<sup>224</sup> Cette perception avait été renforcée par le rôle joué par le Professeur de droit, Charles Debbasch, ancien doyen de la Faculté de droit d'Aix-en-Provence. Conseiller du Général Eyadema Gnassingbé et, ensuite, de Faure Gnassingbé, le Professeur Debbasch aurait convaincu le fils du général, que la France soutenait la « réforme » constitutionnelle du 6 février 2005. Le Professeur Debbasch était dans le même vol d'Air France où voyageait le Président de l'Assemblée Nationale et qui a été détourné, le 5 février sur le Bénin, suite à la fermeture de l'espace aérien togolais. Toutefois, il a pu regagner Lomé dès le 6 février.

LABEVIERE Richard, « Le baiser du crocodile », Éditorial international de Radio France Internationale, diffusé le mardi, 8 février 2005, <http://www.european-security.com/index.php?id=5111> (consulté le 10 octobre 2011) et ;

« L'homme du jour, Charles Debbasch », L'Humanité (France), 25 février 2005, <http://www.humanite.fr/node/297512> (consulté le 10 octobre 2011).

IVème République, d'avant la modification du 6 février 2005<sup>225</sup>. Il annonce aussi la tenue d'élections législatives, sans indiquer une date, dans le cadre du plan en 22 points qui avait été signé entre le Togo et l'UE, le 14 avril 2004. Ces annonces n'ont pas démobilisé l'opposition, qui a maintenu sa manifestation du 19 février 2005. Celle-ci a été un succès, à Lomé, et dans d'autres villes du pays. Les Togolais de la diaspora, ont aussi manifesté à Paris, à Londres et en Allemagne<sup>226</sup>. Ce qui va ouvrir un processus conduisant à une Présidence par intérim qui va échoir au Vice-Président de l'Assemblée Nationale et non plus au Président Faure Gnassingbé.

## **2. Un intérim échu, au forceps, à El Hadj Abbas Bonfoh, Vice-Président de l'Assemblée Nationale.**

Soumis à la pression intérieure et internationale, le nouveau pouvoir togolais prend des mesures visant à apaiser la situation interne et à sortir de son isolement international et régional croissant. Ainsi, le 21 février 2005, des stations de radio et des chaînes de télévision privées, fermées à la suite des événements du 6 février 2005, ont été autorisées à émettre de nouveau. L'opposition, plus confiante après la mobilisation du 19 février, et encouragée par l'action internationale exerçant des pressions sur le pouvoir togolais, convoque une nouvelle manifestation pour le 26 février 2005. Le 25 février 2005, dans une nouvelle tentative d'apaisement de la situation interne et éviter des sanctions internationales et régionales, le Président Faure Gnassingbé annonce sa démission et le transfert des fonctions de Président par intérim au Vice-Président de l'Assemblée Nationale, El Hadj Abbas Bonfoh. Cette décision est accueillie avec satisfaction par l'UA, la CEDEAO, l'UE, la France, les États-Unis et l'Allemagne. Mais leur pression est maintenue. Le même jour, un congrès extraordinaire du RPT désigne Faure Gnassingbé comme candidat du parti aux élections présidentielles d'avril 2005.

Le 26 février 2005, deux manifestations ont eu lieu à Lomé, l'une appelée par l'opposition, et l'autre en soutien à Faure Gnassingbé et au nouveau Président, par intérim, de la République togolaise. Les deux manifestations se déroulent sans violences importantes. Toutefois, le 27 février 2005, une nouvelle manifestation de l'opposition est réprimée par les forces de sécurité. L'ancien Président de l'Assemblée Nationale, Fambaré Natbacha Ouattara,

---

<sup>225</sup> Le 21 février 2005 les députés ont « révisé » la Constitution et repris l'ancien texte de l'Article 65, sans toutefois remettre en question l'investiture de Faure Gnassingbé au poste de Président, le 6 février.

<sup>226</sup> Infos-Togo, « Compte-rendu des manifestations de Mainz (25.02.2005) et Frankfurt (26.02.2005) », 26 février 2005, [http://infostogo.de/itsite/ta05/article\\_it127.htm](http://infostogo.de/itsite/ta05/article_it127.htm) (consulté le 10 octobre 2011).

qui est toujours au Bénin, réclame de reprendre ses fonctions et de devenir le Président par intérim du Togo. Il rentre le 5 mars 2005 à Lomé, mais n'est plus reconduit dans ses fonctions précédentes. Au cours de ce mois de mars 2005, l'opposition et le pouvoir s'engagent dans la préparation des élections présidentielles du 24 avril 2005. Cependant, l'opposition n'arrive pas à s'accorder sur un candidat unique. Le 15 mars 2005, l'opposition « radicale », une coalition de six partis, désigne Emmanuel Akitani Bob, Premier Vice-Président de l'Union des Forces du Changement, comme candidat à l'élection présidentielle.

Le mois d'avril 2005 est marqué par des violences en permanence, qui visent l'opposition et aussi le RPT. Le 22 avril 2005, le Ministre de l'Intérieur, François Esso Boko, appelle à la suspension des élections par crainte de nouvelles violences. Il est limogé par le Président par intérim et se réfugie à l'Ambassade de l'Allemagne, d'où il va poursuivre ses appels à la suspension du processus électoral<sup>227</sup>. Les élections présidentielles du 24 avril 2005, se sont déroulées dans un climat d'instabilité et de violence, avec des accusations de fraude et des obstacles au travail des observateurs internationaux, dont ceux des États-Unis<sup>228</sup>. Le 25 avril 2005, sous la médiation du Président du Nigéria et Président en exercice de l'UA, Olesegun Obasanjo, Faure Gnassingbé et Gilchrist Olympio, s'accordent sur la formation d'un Gouvernement d'unité nationale, quel que soit le résultat des élections présidentielles. Le 26 avril 2005, la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) annonce la victoire de Faure Gnassingbé, avec 60% des suffrages exprimés. Le taux de participation était de 63,5%.

L'annonce de ces résultats provoque une importante vague de violences à Lomé et dans le reste du pays. Le 27 avril 2005, Emmanuel Akitani Bob, candidat de l'opposition, s'autoproclame vainqueur des élections et nouveau Président du Togo. Lors de la poursuite des violences et des manifestations à Lomé, l'Institut Goethe de l'Allemagne, est attaqué par des hommes armés et brûlé. La répression aura fait des centaines de morts (500 selon les

---

<sup>227</sup> Le 5 mai 2005 François Boko a quitté le Togo à destination de la France où il s'est établi. L'ancien Ministre de l'intérieur du Togo exerce des fonctions de consultant international en matière d'État de Droit. Il a été chef de mission du Programme européen d'Appui à la Justice au Tchad (PRAJUST), en 2009 et du Programme européen d'Appui à la Justice au Cameroun (PAJ), en 2010.

Source Wikipédia, [http://fr.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7ois\\_Boko](http://fr.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7ois_Boko) (consulté le 10 octobre 2011).

<sup>228</sup> Dans un communiqué du 18 avril 2005, le Département d'État des États-Unis appelait à des élections libres et honnêtes et regrettait les cas de fraude constatés lors de l'enregistrement des électeurs et le refus des autorités d'autoriser les activités de l'Institut Démocratique National (National Democratic Institute, NDI) auprès des candidats (de l'opposition).

Département d'État des États-Unis, « Togo's Presidential Election », communiqué de presse, Washington, 18 avril 2005, <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/44768.htm> (consulté le 10 octobre 2011).

Nations Unies<sup>229</sup>). Le 4 mai 2005, Faure Gnassingbé prête serment, en qualité de Président de la République togolaise<sup>230</sup>.

Une partie de l'opposition prend contact avec le nouveau Président pour négocier un Gouvernement d'unité nationale. En dépit d'un lourd bilan négatif en matière des droits de l'homme et des accusations de fraude, la situation rentre dans une période de normalisation progressive, soutenue par les acteurs internationaux. Le nouveau Président se déclare aussi prêt à poursuivre le plan des 22 engagements, signé avec l'UE, le 14 d'avril 2004. Ce n'est qu'en 2006, au bout d'un an de violences, de négociations politiques et de médiations internationales, que la situation interne s'est stabilisée, avec la signature, le 18 août 2006, à Ouagadougou, et le 20 août 2006, à Lomé, de l'Accord Politique Global du dialogue inter-togolais (APG). Les élections législatives du 14 octobre 2007 ont mis un terme à la longue crise de succession de 2005. Le Togo a pu, par la suite, normaliser ses relations avec l'UE.

La pression politique internationale et la conditionnalité politique et démocratique, européenne et régionale, ont, en réalité, eu un rôle primordial dans la résolution de cette crise, quoique le chemin soit long et tortueux (plus de dix ans).

## **B. Une pression internationale et régionale face à la crise togolaise de 2005.**

Ce qui a été qualifié de « coup d'État constitutionnel », du 5 février 2005, a suscité, en effet, une vague de protestations internationales, y compris de la part de la France. De ces pressions, celles, internationales sont, certes, déterminantes, mais celles africaines sont un signe d'espoir pour une Afrique nouvelle.

### **1. Des réactions internationales déterminantes pour la paix au Togo.**

Les événements des 5 et 6 février 2005 ont remis en question le processus de levée de la suspension, par l'UE, de l'Aide au Développement au Togo, ainsi que la normalisation de

---

<sup>229</sup> Haut-commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme (HCDH), « La mission d'établissement des faits chargée de faire la lumière sur les violences et les allégations de violations des droits de l'homme survenues au Togo avant, pendant et après l'élection présidentielle du 24 avril 2005 », 29 août 2005, 49 p., p. 42, <http://www.cacit.org/IMG/pdf/Rapport-ONU-Togo-2005.pdf> (consulté le 10 octobre 2011).

Le rapport met aussi en exergue la violence des militants de l'opposition et souligne « La dynamique de polarisation ethnique et xénophobe en cours dans la société togolaise découlant de la gestion ethnique et clanique durable du pouvoir qui a engendré dans la mentalité collective la tendance à une lecture ethnique des clivages politiques. », p. 42.

<sup>230</sup> Présidence du Togo, « Les dates clés de Faure GNASSINGBÉ », [http://www.presidencetogo.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=139&Itemid=91](http://www.presidencetogo.com/index.php?option=com_content&task=view&id=139&Itemid=91) (consulté le 10 octobre 2011).

ses relations avec le FMI et la Banque Mondiale. Les États-Unis et l'Allemagne, ont condamné la dérive togolaise et ont suspendu leur coopération avec le Togo.

Dans son approche diplomatique, la France s'est alignée sur la position de la CEDEAO. Ce qui a été confirmé à plusieurs reprises, lors des déclarations du porte-parole du Ministère des Affaires Étrangères et du Ministre Michel Barnier, tout au long du mois de février 2005<sup>231</sup>. À l'image de la France, les États-Unis<sup>232</sup> et l'Allemagne ont inscrit leurs positions dans le soutien à l'UA, à la CEDEAO et en coordination avec et au sein de l'UE.

L'Organisation Internationale de la Francophonie a été la première organisation à protester de manière vigoureuse et sans ambiguïté et à prendre des mesures de sanction immédiates à l'encontre du Togo. Après une première condamnation, le 6 février 2005, avec un rappel au respect des dispositions de l'article 65 de la Constitution du Togo, le Conseil Permanent de la Francophonie, réuni en session extraordinaire, à Paris, le 9 février 2005, décide, de suspendre la participation du Togo à l'OIF avec suspension de la coopération multilatérale francophone<sup>233</sup>.

Le même jour, la Présidence de l'UE (Luxembourg) a publié un communiqué dans lequel s'exprime la position de l'Union, qui apparaît être modérée et proche de la position de la France. La Présidence exprime sa préoccupation face à l'évolution de la situation politique au Togo et « se rallie aux déclarations faites par les Nations Unies, l'Union Africaine et la

---

<sup>231</sup> Voir les déclarations du porte-parole du Ministère des Affaires Étrangères, lors des points de presse du 15 et du 24 février 2005. Dans la première, en réponse aux questions des journalistes, le porte-parole a affirmé que :

« Mais, ce que nous disons dans le même temps, c'est que nous sommes en appui total de ce que fait la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO, dont une nouvelle mission se rendait aujourd'hui même à Lomé. Nous sommes donc en contact avec tous nos collègues de la CEDEAO, nous appuyons leurs efforts et c'est évidemment sur eux que nous comptons pour identifier et définir les modalités d'une sortie de crise. Nous sommes donc en appui, en appui des efforts de la CEDEAO. Voilà ce que l'on peut dire à ce stade. »

Ministère des Affaires Étrangères, Déclaration du porte-parole, Point de presse du 15 février 2005 (8. Togo), <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-doc/e007588.pdf> (consulté le 10 octobre 2011).

Le 24 février le porte-parole répétait cette position dans les termes suivants :

« Nos déclarations sur le Togo sont parfaitement claires : nous n'avons cessé de réclamer le retour à la pleine légalité constitutionnelle dans ce pays et nous avons constamment appuyé les positions de la CEDEAO ».

Ministère des Affaires Étrangères, Déclaration du porte-parole, Point de presse du 24 février 2005 (7. Togo), <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-doc/e007542.pdf> (consulté le 10 octobre 2011).

<sup>232</sup> « Washington coordonne sa réaction avec l'UE, l'UA et la CEDEAO », Agence France-Presse (AFP), Addis-Abeba, Éthiopie, 7 février 2005), <http://www.diastode.org/Nouvelles/nouvelle1598.html> (consulté le 10 octobre 2011).

<sup>233</sup> Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), communiqué de presse, CP/SG/427/JT/05, Paris, le 9 février 2005, <http://www.diastode.org/Nouvelles/nouvelle1609.html> (consulté le 10 octobre 2011).

CEDEAO appelant au respect du processus démocratique. » L'UE condamne la violation des dispositions constitutionnelles « qu'elle considère comme un coup d'État ».

Cependant, en même temps, l'UE appelle à la coopération entre l'opposition et l'État « en vue d'une transition pacifique vers un régime démocratique »<sup>234</sup>. Le communiqué ne fait pas de référence au dialogue politique et aux consultations, au titre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, ni au respect du plan en 22 engagements du 14 avril 2004. Mais, de facto, le processus de normalisation des relations entre le Togo et l'UE est suspendu, aidé en cela par le raidissement de l'UA et de la CEDEAO pour le respect du processus constitutionnel, dans le cadre d'un important soutien africain au respect de l'ordre constitutionnel, au nom des valeurs démocratiques.

## **2. Un important soutien africain porteur d'espoir de paix au Togo.**

Au niveau régional, ce sont les pressions de l'UA et de la CEDEAO qui vont avoir une influence importante sur le dénouement de la crise togolaise de février 2005. Les autres acteurs internationaux, États et organisations, soutiennent cette démarche, dans laquelle l'UA et la CEDEAO s'approprient les thèmes des droits de l'homme, du respect des principes démocratiques et de l'État de droit, pour rétablir l'ordre constitutionnel au Togo et favoriser une transition démocratique.

L'UA et la CEDEAO ont critiqué la succession présidentielle et ont refusé de reconnaître le nouveau pouvoir. Ces deux organisations, dotées d'instruments juridiques portant sur les droits de l'homme, le respect des principes démocratiques et de l'État de droit, ont mis en œuvre leurs mécanismes de sanctions et éventuellement la suspension de la participation du Togo à leurs travaux. Le nouveau pouvoir s'est trouvé isolé au niveau international et menacé par ses bailleurs de fonds européens et américains. Ces réactions ont pesé sur l'issue provisoire de la crise togolaise de février 2005, avec la démission de Faure Gnassingbé de ses fonctions de Président et le retour au respect de la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République togolaise. Toutefois, dans le moyen terme, les réactions et les pressions internationales, n'ont pas été capables de prévenir et d'empêcher les violences qui ont eu lieu en avril 2005 et dans les mois suivants.

---

<sup>234</sup> Union Européenne, « Déclaration de la présidence au nom de l'Union Européenne sur la situation politique après le décès du Président Eyadema au Togo », 6172/1/05 REV 1 (Presse 22) P 009/05, Bruxelles, le 9 février 2005, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/cfsp/83643.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/cfsp/83643.pdf) (consulté le 10 octobre 2011).

Dès le 6 février 2005, l'ONU et l'UA ont condamné le « coup d'État militaire », selon les termes du communiqué du Président de la Commission de l'Union Africaine, Alpha Oumar Konaré. Le Président en exercice de l'UA, Olesegun Obasanjo, a rappelé le refus par l'UA des changements de pouvoir anticonstitutionnels. Aux Nations Unies, le Secrétaire-Général, Koffi Annan, a appelé à une transition dans le respect de la Constitution. La France, soutien du Togo depuis l'indépendance, a aussi exprimé ses réserves à propos du processus de succession présidentielle et a appelé au respect de la Constitution<sup>235</sup>. Cependant, elle n'a pas suspendu sa coopération militaire et civile avec le Togo, comme cela avait été le cas en 1993.

Le 7 février 2005, le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, réuni à Addis-Abeba, a exprimé la condamnation du processus de succession et de révision de la Constitution togolaise, le 6 février 2005. Le CPS menace, à cet effet, de sanctionner le Togo et appelle au soutien des Nations Unies, de l'UE et de « la communauté internationale dans son ensemble »<sup>236</sup>.

Le 9 février 2005, neuf Chefs d'État de la CEDEAO<sup>237</sup>, se sont réunis en session extraordinaire, consacrée à la situation au Togo, à Niamey, au Niger. Ils ont appelé au retour à l'ordre constitutionnel et ont aussi invoqué la possibilité de sanctions, prévues à l'article 45 du Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance de la CEDEAO. Cet article porte sur des sanctions graduelles que la CEDEAO peut décider à l'encontre d'un pays membre, en cas

---

<sup>235</sup> La déclaration du porte-parole du Ministère des Affaires Étrangères du 6 février 2005, affirmait la position de la France dans les termes suivants :

« Au lendemain de la disparition du président Eyadema, la France estime indispensable le respect de la Constitution togolaise. La transition doit donc être assurée, conformément aux dispositions de cette Constitution, et dans le strict respect de la légalité, par le Président de l'Assemblée Nationale. Au-delà de cette période intérimaire, il appartiendra au peuple togolais de s'exprimer librement et démocratiquement.

Dans la nouvelle étape qui s'ouvre pour le Togo, il est essentiel de veiller à ce que le processus du dialogue avec l'Union Européenne, entamé sous l'égide du Président Eyadema se poursuive et aboutisse le plus rapidement possible. »

Ministère des Affaires Étrangères, Déclaration du porte-parole du 6 février 2005, Point de presse du 7 février 2005 (3. Togo), <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-doc/e007635.pdf> (consulté le 10 octobre 2011).

<sup>236</sup> Union Africaine, Conseil de Paix et de Sécurité, 24ème réunion, Addis-Abeba, Éthiopie, le 7 février 2005, PSC/PR/Comm.(XXIV), [http://www.africa-union.org/News\\_Events/Communiqu%C3%A9s/feb%207%202005%20Communiqu%C3%A9%20\\_Fr.pdf](http://www.africa-union.org/News_Events/Communiqu%C3%A9s/feb%207%202005%20Communiqu%C3%A9%20_Fr.pdf) (consulté le 10 octobre 2011).

<sup>237</sup> Ont participé à cette réunion extraordinaire de la CEDEAO les Présidents : Olusegun Obasanjo (Nigéria), Président en exercice de l'Union Africaine (UA), Mamadou Tandja (Niger), Président en exercice de la CEDEAO, Henrique Rosa (Guinée-Bissau), Abdoulaye Wade (Sénégal), Laurent Gbagbo (Côte d'Ivoire), John Kufuor (Ghana), Blaise Compaoré (Burkina Faso), Gyude Bryant (Libéria), et Mathieu Kérékou (Bénin). Le Président de la Commission Africaine, Alpha Oumar Konaré était aussi présent.

[http://www.africatime.com/afrique/nouvelle.asp?no\\_nouvelle=172995](http://www.africatime.com/afrique/nouvelle.asp?no_nouvelle=172995) (consulté le 10 octobre 2011).

de « rupture de la démocratie » et de « violations massives des Droits de la Personne ». Les Chefs d'État de la CEDEAO, présents à Niamey, ont aussi décidé de se coordonner avec l'UA et d'envoyer une délégation conjointe à Lomé.

Composée par les Présidents, Olusegun Obasanjo (Nigeria), Président en exercice de l'Union Africaine (UA), Mamadou Tandja (Niger), Président en exercice de la CEDEAO, Mathieu Kérékou (Bénin), Amadou Toumani Touré (Mali), John Kufuor (Ghana) et par le Président de la Commission de l'Union Africaine, Alpha Oumar Konaré, cette délégation n'a pas pu rencontrer les autorités togolaises. Le Togo avait interdit à l'avion du Président nigérian d'atterrir à Lomé. Ce qui avait provoqué une crise entre le Togo et le Nigéria et a conduit à l'annulation de la mission CEDEAO-UA.

Les Chefs d'État de la CEDEAO ont « convoqué » les nouvelles autorités togolaises à une réunion à Niamey, le 12 février 2005, sous menace de sanctions. Une délégation togolaise, dirigée par le Premier-Ministre, Koffi Sama, s'est rendue à Niamey pour une réunion avec la Présidence en exercice de la CEDEAO. Mais il n'y a pas eu de résultats probants. Pour maintenir la pression, le Nigéria a annoncé la possibilité de rétablir l'ordre constitutionnel au Togo, par la force des armes, à travers une possible intervention armée de la CEDEAO<sup>238</sup>. Cette menace est intervenue au moment de la visite d'une délégation de la CEDEAO<sup>239</sup>, à Lomé, qui a réitéré les demandes faites dans la déclaration du 9 février et a appelé à la démission du Président Faure Gnassingbé.

Dans les entretiens avec la délégation de la CEDEAO, les autorités togolaises se sont montrées conciliantes, sur l'éventualité du retour à l'ordre constitutionnel, d'avant le 5 février 2005. Le 17 février 2005, le Président Faure Gnassingbé s'est rendu à Abuja, au Nigéria, où il a rencontré le Président Olusegun Obasanjo. Cette démarche avait pour objectif de réduire la tension entre les deux dirigeants et d'éviter que la menace du recours à la force, brandie par le Nigéria, ne se concrétise. Le Président nigérian a réitéré les demandes de la CEDEAO. De

---

<sup>238</sup> Lors d'une conférence de presse, le porte-parole de la Présidence nigériane, en réponse à une question sur l'éventualité d'une intervention militaire a répondu en ces termes :

« Nous ferons tout ce qui est nécessaire non seulement pour protéger l'intégrité territoriale de notre pays mais aussi pour assurer la paix, la démocratie et la stabilité dans la sous-région. »

« Le Nigeria menace d'intervenir militairement au Togo », Associated Press, Lagos, Nigéria, 14 février 2005, <http://www.diaistode.org/Nouvelles/nouvelle1661.html> (consulté le 10 octobre 2010).

<sup>239</sup> La délégation de la CEDEAO était composée par les Ministres des Affaires Étrangères du Nigéria, Olu Adeniji, et du Niger, Aïchatou Mindaoudou, et par le Secrétaire exécutif de la CEDEAO, Mohamed Ibn Chambas et le Secrétaire adjoint chargé des affaires politiques, le Général Oumar Diarra.

retour à Lomé, le Président togolais a annoncé le retour à l'ordre constitutionnel et l'organisation de la présidentielle dans un délai de 60 jours.

Il s'agissait d'une réponse partielle, aux demandes de la CEDEAO car, Faure Gnassingbé restait toujours Président de la République. La réaction de la CEDEAO et de l'UA a été à nouveau coordonnée et les deux organisations ont condamné la demi-mesure prise par les autorités togolaises. Elles ont demandé la démission de Faure Gnassingbé de ses fonctions de Président de la République et a appelé à l'organisation d'élections libres et honnêtes.

Le 19 février 2005, la CEDEAO décrète des sanctions contre le Togo, dont la suspension de la participation du pays à l'organisation, l'interdiction pour les dirigeants togolais de se rendre dans les 14 autres États membres et le rappel des Ambassadeurs à Lomé.

Cette décision de la CEDEAO s'est retrouvée renforcée au niveau international par le soutien des États-Unis (19 février) et de l'Allemagne (21 février). Ces deux pays ont exprimé leur soutien aux sanctions de la CEDEAO et ont appelé explicitement à la démission de Faure Gnassingbé de son poste de Président du Togo. Toutefois, au sein de l'UA, le consensus a été plus long à obtenir. Ainsi, ce n'est que le 25 février 2005, que le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA adopte des sanctions contre le Togo. Cette décision, exige le départ de Faure Gnassingbé de son poste de Président du Togo, suspend la participation du pays à l'UA et demande aux États membres d'appliquer les sanctions décidées au sein de la CEDEAO. Le CPS donne aussi mandat à la CEDEAO « de prendre toute autre mesure qu'elle jugera nécessaire en vue de la restauration de l'ordre constitutionnel au Togo dans les plus brefs délais »<sup>240</sup>. En rapport avec les déclarations précédentes de la Présidence nigériane, sur un possible recours à la force, la décision du CPS renforce la pression sur le pouvoir togolais.

Le même jour, ainsi isolé, Faure Gnassingbé, est contraint de démissionner des fonctions de Président de la République et permettre que cette charge puisse incomber au nouveau Président de l'Assemblée Nationale, Elhadj Abbas Bonfoh. La crise togolaise du mois de février 2005, était ainsi partiellement résolue, à la satisfaction de la CEDEAO, de l'UA, de l'UE, des Nations Unies et d'autres parties concernées, telles que la France, les États-Unis et l'Allemagne. Dès le 26 février 2005, la CEDEAO lève les sanctions à l'encontre

---

<sup>240</sup> Union Africaine, Conseil de Paix et de Sécurité, 25ème réunion, Addis-Abeba, Éthiopie, le 25 février 2005, PSC/PR/Comm.(XXV), <http://www.ausitroom-psd.org/Documents/PSC2005/25th/CommuniqueFrench.pdf> (consulté le 10 octobre 2011).

du Togo. L'UA prend la même décision uniquement le 27 mai 2005, après les élections présidentielles togolaises du 24 avril 2005. Dans les faits, dès la démission de Faure Gnassingbé de ses fonctions présidentielles, le 25 février 2005, la normalisation des relations entre le Togo, la CEDEAO et l'UA a été rapide. Ce qui a provoqué la consternation au sein de l'opposition. Lors des élections présidentielles du 24 avril 2005, et face à la contestation des résultats par l'opposition, les deux organisations ont appelé celle-ci à suivre la voie des recours légaux et à œuvrer dans le cadre d'un dialogue politique pacifique (1<sup>er</sup> mai 2005). Ceci étant, leur action au mois de février 2005 a permis le retour à l'ordre constitutionnel au Togo.

C'est dans ce cadre de convergence internationale que l'UE est intervenue en RDC, dans le cadre du Darfour ainsi que, de la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes. Dans les quatre opérations, il s'agit d'une mise en œuvre satisfaisante des instruments militaires européens de prévention des conflits et de gestion des crises, tel que cela sera démontré dans la session 2.

## **Section 2 : Les opérations UE contributives à la paix.**

Les missions de réforme de la sécurité en RDC étant du registre de l'objectif d'appropriation de leur sécurité par les Africains, elles seront abordées dans la deuxième partie. Ainsi, la section qui va suivre sera consacrée aux deux opérations militaires en RDC et celle dans le cadre du Darfour ainsi qu'au large des côtes somaliennes.

L'intérêt porté par certains États européens, notamment la France et la Belgique, à l'évolution de la situation en RDC, relève de multiples facteurs, historiques et stratégiques, politiques et économiques dans cette ancienne colonie belge, notamment en ce qui concerne les importantes richesses naturelles de ce vaste pays africain.

A une moindre mesure, au Tchad et en RCA, dans le cadre des effets collatéraux du conflit du Darfour, la France d'importants intérêts justifiant une présence militaire par les dispositifs « Épervier » et BOALI. Ainsi, aussi bien les opérations militaires en RDC, « Artémis » et EUFOR-RD Congo, que l'opération EUFOR-Tchad/RCA, c'est à l'instigation de la France que l'UE va décider de s'engager.

Les voies maritimes au large des côtes somaliennes, dans l'Océan indien et dans le Golfe d'Aden, représentent aussi un enjeu stratégique et économique pour toutes les puissances mondiales, dont les États européens. Il s'y déroule un véritable complexe de sécurisation où agissent, en opérations militaires, l'OTAN, les États-Unis, le Japon et la

Chine, mais aussi l'UE qui s'y trouve avec une certaine posture suscitant un certain motif d'espoir quant à une positive contribution européenne à la pacification de cette zone d'importance stratégique.

Dans les trois premières opérations militaires terrestres, le résultat a été satisfaisant au terme de leurs mandats. Pour démontrer l'efficacité de ces 4 opérations, il serait didactique de suivre un ordre chronologique en abordant les opérations de pacification de la RDC, en Sous-section 1, pour consacrer la Sous-section 2 aux deux opérations plus récentes, EUFOR-Tchad/RCA et EUNAVFOR « Atalanta ».

### **Sous-section 1 : Deux opérations militaires de l'UE en RDC : terrain d'expérimentation et d'affermissement de la PESD.**

L'UE, dont la volonté d'expression militaire autonome a été exprimée aux Sommets de Cologne, en Allemagne, et d'Helsinki en Finlande, trouve, en la RDC, un motif d'affirmation comme puissance mondiale globale, grâce à deux occasions majeures, en 2003, puis en 2006. Si « Artémis », en 2003, est la première opération autonome UE (A), celle d'EUFOR-RD Congo est une opération de confirmation, en 2006.

#### **A. « Artémis » : une première opération militaire autonome de l'UE, richesse d'enseignements.**

L'Accord global et inclusif sur la transition en République Démocratique du Congo, signé le 17 novembre 2002, à Pretoria, en Afrique du sud, a mis un terme à la guerre que la RDC avait subit depuis 1998. Signé par toutes les parties congolaises aux conflits en RDC<sup>241</sup>, cet accord ouvrait la voie à la normalisation politique du pays et à la reconstruction nationale, accompagnée par les Nations Unies et les bailleurs de fonds internationaux. Toutefois, la paix globale ne s'est pas traduite immédiatement en paix locale. Dans le nord-est de la RDC, dans le district de l'Ituri, des affrontements armés violents opposaient deux groupes ethniques, les Lendu et les Hema<sup>242</sup>, chacun ayant pris parti pour des factions opposées du processus

---

<sup>241</sup> Il s'agissait du « Gouvernement de la République Démocratique du Congo, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), le Mouvement de Libération du Congo (MLC), l'Opinion politique, les Forces vives, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie/Mouvement de Libération (RCD/ML), le Rassemblement Congolais pour la Démocratie/National (RCD/N), les Mai-Mai ».

Préambule du « Texte intégral de l'Accord global et inclusif », signé à Pretoria, le 16 décembre 2002, [http://www.congonline.com/DI/documents/Accord\\_global\\_et\\_inclusif\\_de\\_Pretoria\\_17122002\\_signed.htm](http://www.congonline.com/DI/documents/Accord_global_et_inclusif_de_Pretoria_17122002_signed.htm) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>242</sup> VLASSENROOT Koen et RAYMAEKERS Tim, « Le conflit en Ituri », L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2002-2003 (Université d'Anvers, Belgique), pp.208-233, <http://www.ua.ac.be/objs/00111793.pdf>

politique et militaire congolais. Ce conflit s'inscrivait aussi dans une lutte pour le contrôle des ressources économiques locales. La présence d'un contingent de l'armée ougandaise dans la région avait limité les hostilités. Mais son départ, en avril 2003, a créé un vide sécuritaire exploité par les parties en conflit, puis soutenues respectivement par l'Ouganda et le Rwanda.

La MONUC ne disposait alors que d'un contingent de 800 soldats uruguayens, déployés dans la ville de Bunia, pour surveiller et contrôler une région de 65 658 km<sup>2</sup>, couverte en grande partie par la forêt tropicale. L'Ituri recèle aussi des mines d'or, dont le contrôle échappe au Gouvernement central, mines, en partie, à l'origine des hostilités. Le contrôle de gisements de pétrole dans les marges du Lac Albert, sont un autre facteur de conflit. La situation de sécurité s'est aggravée tout au long de l'année 2002 et durant la première moitié de l'année 2003, avec de graves conséquences pour les populations civiles soumises aux exactions des milices armées des deux camps. Le nombre de réfugiés et de personnes déplacées, à cause des violences, avait dépassé le demi-million, en 2003<sup>243</sup>.

En attendant le renforcement du dispositif de la MONUC, avec l'arrivée prévue de soldats et de moyens aériens, dont des hélicoptères de combat fournis par l'Inde, le Secrétaire

---

(consulté le 30 octobre 2011).

Les auteurs soulignent dans l'introduction que :

« Beaucoup d'observateurs réduisent ainsi ce qui est en train de se passer en Ituri à la résurgence des haines ethniques. À un moment où les modèles économiques, administratifs et sociaux existants qui avaient défini cet espace deviennent de plus en plus instables, sujets à la pénétration extérieure et incapables d'offrir des contextes clairs dans lesquels les populations locales peuvent faire des choix quotidiens, l'ethnicité devient donc facilement une excuse pour l'action et la violence politique. Comme nous allons le démontrer, c'est à travers la manipulation de l'ethnicité que les acteurs politiques et militaires locaux et régionaux essaient de couvrir leurs vrais agendas politiques et économiques. Néanmoins, cette approche (qui est devenue très populaire dans la couverture par les médias occidentaux) est aussi en train de surévaluer la composante ethnique du conflit en Ituri et court même le risque de conduire à une représentation très stéréotypée des conflits actuels en Afrique ».

Sur les raisons du conflit, ils développent la thèse selon laquelle « l'irruption de la violence en Ituri doit être comprise comme le résultat de l'exploitation par des acteurs locaux et régionaux d'un conflit politique local profondément enraciné autour de l'accès à la terre, aux ressources économiques disponibles et au pouvoir politique. Aujourd'hui, la guerre est utilisée par ces acteurs comme un moyen de réorganiser l'espace socio-économique local et de contrôler la mobilité à l'intérieur et entre ces espaces. La conséquence de cette violence instrumentalisée est une lutte entre ces différents réseaux de contrôle, qui unissent les seigneurs de guerre locaux à leurs parrains extérieurs et qui ont abouti au développement de nouvelles stratégies de régulation socio-économique et même politique. Le désordre, l'insécurité et l'état général de l'impunité ont encouragé ainsi la formation de réseaux nouveaux et militarisés pour l'extraction (et l'accumulation) des bénéfices économiques, en référence à la propriété ethnique comme étant partie intégrante et centrale des stratégies de contrôle et de la résistance ».

<sup>243</sup> International Crisis Group (ICG), « Congo Crisis : Military Intervention in Ituri », Africa Report n°64, 13 juin 2003, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/Congo%20Crisis%20Military%20Intervention%20in%20Ituri.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

VIRCOULON Thierry, « L'Ituri ou la guerre au pluriel », Afrique contemporaine, 2005/3, n° 215, p. 129-146 ; <http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2005-3-page-129.htm> (consulté le 30 octobre 2011).

Général des Nations Unies, M. Koffi Annan, a lancé un appel pour une force intérimaire de sécurisation de l'aéroport et de la ville de Bunia, le chef-lieu du district de l'Ituri, pour préparer l'arrivée des renforts<sup>244</sup> de la MONUC. Cet appel a été transmis directement au Président français Jacques Chirac, par l'intermédiaire du Sous-secrétaire du Département des Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies, le diplomate français Jean-Marie Guéhenno. Ainsi va s'amorcer la mise en place de l'opération Artémis, motivée par des intérêts stratégiques et économiques.

### **1. Une expérimentation pionnière du concept de Nation-Cadre avec « Artémis ».**

La France avait répondu positivement à la demande de l'UE en proposant l'envoi d'une force européenne. Le contexte européen et international, était, à ce moment, tendu du fait des préparatifs des États-Unis pour envahir l'Irak<sup>245</sup>. Les États membres de l'Union Européenne et l'OTAN étaient alors divisés sur la question et sur le niveau de soutien à apporter à cette décision unilatérale des États-Unis.

L'engagement militaire et humanitaire de l'UE en Afrique est ainsi apparu comme une expression d'un consensus européen, visant à démontrer que l'UE était aussi un acteur international crédible en matière de paix et de sécurité. C'était aussi une opportunité pour tester les capacités européennes dans une action autonome, c'est-à-dire en dehors du cadre de coopération entre l'UE et l'OTAN défini par les Accords de «Berlin Plus», du 16 décembre 2002<sup>246</sup>.

---

<sup>244</sup> Dans cette lettre le SG, M. Kofi Annan, demandait au Conseil de Sécurité « d'examiner d'urgence ma proposition en faveur d'un déploiement rapide, à Bunia, d'une force multinationale bien entraînée et équipée, placée sous la direction d'un État Membre et chargée d'assurer la sécurité à l'aéroport et dans d'autres points stratégiques de la ville et de protéger la population civile. Cette force serait déployée pour une période limitée (...). Et il est entendu que le déploiement de cette force multinationale devrait être autorisé par le Conseil de Sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. »

Conseil de Sécurité des Nations Unies, « Lettre datée du 15 mai 2003, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire Général », S/2003/574, 28 mai 2003, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/373/67/PDF/N0337367.pdf?OpenElement> (30 octobre 2011).

<sup>245</sup> L'opération « Iraqi Freedom » a débuté le 19 mars 2003. Le Président de la République française, Jacques Chirac, et son Ministre des Affaires Etrangères, Dominique de Villepin, avaient exprimé publiquement leur opposition à toute intervention militaire unilatérale, non décidée dans le cadre d'une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Cette attitude, soutenue par l'Allemagne, la Russie, la Chine et une majorité des États représentés aux Nations Unies a conduit les États-Unis et le Royaume-Uni à agir unilatéralement pour éviter un veto au Conseil de Sécurité. Six États membres de l'UE ont décidé de soutenir activement l'invasion de l'Irak, ainsi que la majorité des États d'Europe Centrale, candidats à l'adhésion. Cette situation a créé une crise politique au sein de l'UE mais qui n'a pas eu de conséquences majeures pour les processus d'élargissement et de réforme institutionnels de l'UE.

<sup>246</sup> Voir HOMAN Kees, « Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo », *Faster and more united? The debate about Europe's crisis response capacity, Part II, Field Experience*, pp. 151-

La Résolution 1484 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, du 30 mai 2003, autorise ainsi le déploiement, sous le Chapitre VII de la Charte, d'une force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia, en coordination étroite avec la MONUC, jusqu'au 1er septembre 2003. Cette force a pour missions de contribuer à stabiliser les conditions de sécurité, à améliorer la situation humanitaire, à assurer la protection de l'aéroport et des personnes déplacées se trouvant dans les camps de Bunia et, « si la situation l'exige, de contribuer à assurer la sécurité de la population civile et du personnel des Nations Unies et des organisations humanitaires dans la ville ».

C'est sous la Présidence grecque de l'Union Européenne, que le Conseil de l'UE a adopté, l'Action commune 2003/423/PESC sur l'opération militaire de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo, le 5 juin 2003, soit quasiment une semaine après la Résolution 1484 (30 mai). Cette décision était une démonstration concrète du soutien de l'UE au processus de paix en RDC, exprimée dans une position commune 2003/319/PESC, du 8 mai 2003, avant même la résolution des Nations Unies. L'Action commune 2003/423/PESC du 5 juin dispose que « L'Union Européenne mène une opération militaire en République Démocratique du Congo, dénommée Artémis conformément au mandat énoncé dans la résolution 1484 (2003) du Conseil de Sécurité des Nations Unies »<sup>247</sup>.

La France, qui avait été à l'origine de cette initiative, et qui avait aussi des ressources militaires prépositionnées en Afrique, a été désignée Nation-cadre<sup>248</sup>. Ainsi, le commandement de l'opération a été confié au Général Bruno Neveux (France). Le Général français, Jean-Paul Thonier, a été nommé Commandant de la Force Européenne, alors que dans le cadre de Concordia, l'Action Commune UE, du 23 janvier 2003 subordonnait la nomination du Commandant de l'opération à l'accord de l'OTAN tout comme l'utilisation du Quartier Général de SHAPE. Tout en se portant en soutien aux Nations Unies et aux autorités de la RDC, l'Union Européenne se ménage pourtant une grande autonomie dans son action.

---

154, 2006 ; [http://eeas.europa.eu/ifs/publications/book\\_1\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/ifs/publications/book_1_en.htm) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>247</sup> Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2003/423/PESC du Conseil, du 5 juin 2003, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo, Journal officiel de l'Union Européenne (JOUE), n° L. 143, pp.50-52, 11 juin 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003E0423:FR:HTML> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>248</sup> Selon un entretien reproduit dans un article sur l'opération « Artémis », publié dans *European Foreign Affairs Review*, en 2005, « La France voulait une mission pour montrer que l'UE était capable d'agir seule, là où l'OTAN ne serait pas engagée. »

GEGOUT Catherine, « Causes and Consequences of the EU's Military Intervention in the Democratic Republic of Congo: A Realist Expansion », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10 n° 3, pp. 427-443, p. 437, Automne 2005 (cité par HOMAN Kees, op. cit., p. 152).

L'Action commune établit le principe d'une étroite coopération entre « La Présidence, le Secrétaire Général/Haut Représentant, le Commandant de l'opération et le Représentant Spécial de l'Union Européenne pour la région des Grands Lacs ». C'est le « Secrétaire Général/Haut Représentant, assisté du Représentant Spécial de l'Union Européenne pour la région des Grands Lacs, en étroite coordination avec la Présidence » qui est « le point de contact principal avec les Nations Unies, les autorités de la République Démocratique du Congo et les pays voisins, ainsi qu'avec d'autres participants au processus de paix ».

Quant à la Force Européenne, elle a l'autonomie de décider de maintenir « en tant que de besoin, des contacts avec les autorités locales, la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) et d'autres acteurs internationaux sur des questions relevant de sa mission ». Cette disposition, qui sera réutilisée par la suite, sous différentes formulations, dans d'autres textes portant sur les opérations militaires de l'UE, est démonstrative d'une volonté de certains États européens de ne plus être sous commandement politique ou militaire des Nations Unies. La durée de la mission est établie pour deux mois, avec une fin prévue pour le 23 septembre 2003.

Avec un effectif total d'environ 2060 soldats, dont 1100 effectivement déployés à Bunia, bénéficiant d'une couverture aérienne, basée à Libreville au Gabon et au Tchad, ainsi que d'une base de soutien à Entebbe, en Ouganda, l'Opération « Artémis » a été la première intervention de l'Union Européenne, en tant qu'acteur politique et militaire autonome dans un théâtre d'opérations extérieures à l'Europe. Au total, 14 États européens et 3 États non-européens ont participé à « Artémis ». Mais seulement cinq pays ont apporté une contribution substantielle, la France, l'Allemagne (en Ouganda uniquement), le Royaume-Uni, la Suède et la Belgique<sup>249</sup>. Dans la réalité, cette première opération européenne en dehors de l'Europe, était très dépendante d'un seul État membre, la France qui en était la Nation-cadre.

Comme Nation-cadre de l'opération, c'est en France qu'était situé l'État-major de l'opération. Elle était en même temps le plus grand contributeur de forces et de moyens, avec plus de 1600 soldats engagés, en plus des réserves prépositionnées dans d'autres États

---

<sup>249</sup> Neuf pays candidats à l'adhésion ont envoyé des représentants à l'État-major de l'opération : Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque. Le Brésil, le Canada et l'Afrique du sud ont contribué avec des moyens aériens et médicaux.

TÜRKE András István, « L'Opération Artémis en République Démocratique du Congo, La gestion de crise de l'Union Européenne et de l'ONU en Ituri, dans le contexte des conflits de la région des Grands Lacs en 2003 », CERPESC (Centre Européen de Recherche sur la PESC) Analyses, pp. 19-32, 21 janvier 2008, <http://varietas.visuart.eu/files/cerpesc07af022008.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

africains. Puisque « les États n'ont pas d'amis » mais seulement « des intérêts » comme le disait le Général De Gaulle, l'UE, en général, et la France en particulier, visaient des intérêts stratégiques et économiques.

L'Opération « Artémis » est la première mission de Petersberg, menée par l'Union Européenne de manière entièrement autonome, sans recours aux accords de «Berlin Plus» et sans s'appuyer sur les moyens de l'OTAN. Cet aspect, duquel l'UE n'avait pas voulu s'affranchir dans les Balkans, relevait d'un choix politique, pour l'Afrique, sous l'impulsion de la France, de la Belgique, du Luxembourg et de l'Allemagne. En effet, l'UE, après « Concordia », sa première mission au titre de la PESC/PESD, en ex-République yougoslave de Macédoine<sup>250</sup>, voulait avec « Artémis », démontrer sa crédibilité sur la scène internationale en engageant des capacités militaires pour la prévention des conflits et la gestion des crises, avec ou sans le soutien de l'OTAN. L'opération « Artémis » était aussi une affirmation de la volonté de l'Union Européenne, ou tout au moins, de certains États membres, d'être engagée dans le règlement des crises en Afrique. Jusqu'en 2003, et pendant les grandes crises africaines de la fin du XXe siècle, l'UE n'avait pu jouer qu'un rôle politique et d'assistance humanitaire et au développement.

L'action militaire est ainsi le prolongement de l'action politique, humanitaire et de l'aide au développement. Elle vise à démontrer que l'Union est dorénavant dotée de tous les

---

<sup>250</sup> Les références à l'OTAN sont très appuyées dans les articles 1er et 2 de l'Action commune, qui disposent que :

« Article 1<sup>er</sup> : Mission

1. En se fondant sur des arrangements avec l'OTAN et sous réserve d'une décision qui sera prise ultérieurement par le Conseil, comme cela est précisé à l'article 3, l'Union Européenne mène une opération militaire de l'Union Européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, à la demande du gouvernement de cette dernière, en vue d'assurer la relève de l'opération de l'OTAN «Allied Harmony».

(...)

3. L'opération est menée en ayant recours aux moyens et capacités de cette organisation, sur une base convenue avec l'OTAN.

Article 2 : Nomination du commandant de l'opération

1. Le Conseil nommera un Commandant de l'opération de l'Union Européenne.

2. L'OTAN sera invitée à donner son accord à ce que l'Amiral R. FEIST, Commandant suprême adjoint des Forces Alliées en Europe (Saceur adjoint), soit nommé Commandant de l'opération de l'Union Européenne.

3. L'OTAN sera invitée à donner son accord à ce que l'État-major d'opération de l'Union Européenne soit situé au Quartier Général suprême des Forces Alliées en Europe (SHAPE). »

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2003/92/PESC du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, JOUE L 34 du 11.2.2003, pp. 26-29.

moyens pour faire valoir et défendre ses intérêts. L'Afrique est un théâtre d'opportunité, dont l'accès est facile du fait de l'existence de liens bilatéraux privilégiés, dans certains cas, entre des États européens et des États africains. Le continent est divisé par la géographie et la politique. Ainsi, il n'y a pas un pouvoir dominant en Afrique centrale, où se situe la RDC, qui pourrait bloquer des interventions extérieures. La présence des forces françaises dans certains États, facilite aussi le lancement d'opérations européennes. L'opération « Artémis » semblait alors, être un événement prometteur pour des futurs engagements militaires européens au profit de la sécurité et de la stabilité en Afrique.

L'intervention en République Démocratique du Congo n'est pas dissociable, non plus, de l'intérêt stratégique de cet État au regard de ses ressources naturelles. Des sociétés européennes, nord-américaines et canadiennes, exploitent des mines et des gisements pétroliers, en RDC, souvent par le biais de sociétés intermédiaires. Le Zaïre du Président Maréchal Joseph Désiré Mobutu, était aussi l'un des maillons africains du camp occidental pendant la Guerre froide. Ainsi, des liens étroits existaient entre les forces armées zaïroises et celles de la Belgique et de la France. L'engagement de la France en RDC, en 2003, sous couverture d'une opération de l'UE, correspond à une volonté de présence en RDC, pour la défense d'autres intérêts que ceux des Droits de l'Homme ou de la sécurité des populations. D'où une sorte d'euphémisation de l'opération française « Mamba »<sup>251</sup> en Artémis. L'on peut s'expliquer aussi pourquoi la France a été désignée comme Nation-cadre. En effet, au-delà des aspects planification, commandement et contrôle, la France était déjà prête à mobiliser ses ressources prépositionnées en Afrique.

Aussi finira-t-elle finira par fournir 1 679 soldats sur les 2 060 hommes qui composent l'opération. Au total, 18 nations issues de trois continents sont parties prenantes à cette mission. Mais le partage des tâches et des coûts est très inégal. Le déroulement des actions sur le terrain restera très dépendant du commandement et du contrôle français.

L'Opération Artémis a aussi été l'occasion de tester les nouvelles structures et les nouveaux mécanismes de gestion des crises par l'UE, dans le cadre d'une mission autonome, sans recours aux moyens de planification et autres moyens techniques de l'OTAN. Le schéma demeure le même en 2012, avec la force militaire engagée, placée sous l'autorité politique du

---

<sup>251</sup> L'opération « Mamba » ou « Mamba noir » était une opération française de renseignement sur le terrain, et ce préalablement à l'opération « Artémis ». C'était une opération autonome, qui relevait du Commandement des Opérations Spéciales (COS) de la France. Son déploiement avait commencé dès le mois de mai, avec l'arrivée des premiers éléments à Kinshasa. Leur arrivée à Bunia a eu lieu au début du mois de juin. Voir TÜRKER, op. cit. pp.20-21.

Comité Politique et de Sécurité (COPS), lui-même placé sous la responsabilité du Conseil de l'Union. Le Comité Militaire de l'Union Européenne (CMUE), supervisait, quant à lui, l'exécution de la mission et assurait la liaison avec le commandant de l'opération. L'État-major de l'opération, à Paris, rassemblait près d'une centaine de militaires représentant tous les participants à Artémis. Pour des raisons de logistique, le commandement de la force a été installé à Entebbe, en Ouganda<sup>252</sup>, avec un poste de commandement avancé à Bunia, en RDC.

Ce test a été une réussite si l'on prend en compte les difficultés du théâtre des opérations. En effet, le seul véritable accès à la principale ville de l'Ituri est une piste d'aviation, uniquement accessible à des avions de transport tactique de type C130 Hercules ou C160 Transall. C'est autour de cette piste que sont menées les opérations. La zone d'action est limitée à l'aéroport et la ville de Bunia, ainsi qu'à leurs abords immédiats.

Les forces terrestres comprenaient deux composantes : un groupement de forces spéciales françaises (de l'opération « Mamba ») et suédoises ; et un groupement tactique français rassemblant l'essentiel des éléments d'infanterie et blindés de la force. A Bunia, sont également présents, des hélicoptères sud-africains Oryx, des équipes médicales belges et des spécialistes britanniques chargés de l'entretien des installations du terrain d'aviation.

Les 1 100 personnes environ présentes en Ituri ont également bénéficié du soutien d'une force aérienne tactique française, composée d'avions Mirage F1 et 2000, capables de missions de reconnaissance et de frappes au sol. Mais cette force a joué un rôle dissuasif car, elle n'a jamais été appelée à intervenir<sup>253</sup>.

Par ailleurs, à l'occasion de cette intervention, l'Union Européenne a eu à surmonter un immense défi. Il a fallu projeter des éléments de la force à plus de 6 000 kilomètres de l'Europe. Le seul aéroport proche de la zone de déploiement, réunissant les conditions pour accueillir des soldats en grand nombre et des tonnes d'équipement militaire, était l'aéroport d'Entebbe, en Ouganda. Ce qui explique pourquoi le commandement de la force y a été installé. Une base de soutien a été déployée et montée sur une zone désaffectée. Toutefois, cela n'a été possible que grâce à l'affrètement d'avions civils, gros-porteurs, entre l'Europe et l'Ouganda. Seul le recours à des appareils de type Antonov 124, capables de transporter entre 120 et 150 tonnes de fret sur de longues distances, a permis l'acheminement des 3 400 tonnes

---

<sup>252</sup> L'aéroport d'Entebbe pouvait recevoir des avions gros et moyens porteurs, alors que la piste de Bunia ne supportait que des C160 Transall.

<sup>253</sup> TÜRKE, op. cit. pp.28-29.

de marchandises nécessaires à l'opération. Ainsi, Artémis a mis en évidence les lacunes capacitaires des États européens en matière de transport aérien stratégique.

Concernant le transport tactique, la projection des forces en Ituri s'est essentiellement effectuée au moyen d'appareils de type C130 Hercules et de l'avion de transport franco-allemand C160 Transall. Au total, entre Entebbe et Bunia, 526 rotations d'avions de transport tactique ont été nécessaires pour acheminer soldats et équipements.

Ces contraintes aériennes ne sont pas cependant un facteur inhibiteur pour ce genre d'opérations, qui n'engagent qu'un nombre réduit de forces sur le terrain, équipées avec du matériel léger, pour une durée limitée et dans un espace géographique restreint.

C'est dans ce contexte que dès le 6 juin 2003, les forces spéciales françaises ont été déployées et ont sécurisé l'aérodrome de Bunia<sup>254</sup>. Le début de cette opération a eu lieu en moins de 24 heures après l'Action commune du Conseil de l'Union Européenne<sup>255</sup> et presque une semaine avant la décision du Conseil de l'UE qui a annoncé le lancement de l'opération<sup>256</sup>. Ce qui prouve l'existence d'une planification en amont, d'origine nationale, sur laquelle se sont greffés, après des semaines de discussions, les éléments venant d'autres États. L'arrivée des premiers détachements sur le terrain s'est produite sans heurt. Toutefois, et à la différence des forces des Nations Unies, l'opération européenne a adopté, dès le départ, une posture agressive à l'égard des milices Hema et Lendu<sup>257</sup>. Des confrontations, limitées, ont eu lieu et des miliciens ont été tués lors d'affrontements avec les forces françaises. Par sa présence et son action, la force européenne a progressivement mis fin aux pillages et exactions dans la ville. Le 21 juin, elle a obtenu le retrait des forces de l'Union des Patriotes Congolais (UPC), qui représentait la communauté Hema, de la ville de Bunia. Le 8 juillet

---

<sup>254</sup> Idem, p.20.

<sup>255</sup> Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2003/423/PESC du Conseil, du 5 juin 2003, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne en République démocratique du Congo, Journal officiel de l'Union Européenne (JOUE), n° L. 143, pp.50-52, 11 juin 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003E0423:FR:HTML> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>256</sup> Conseil de l'Union Européenne, communiqué de presse, « EU launches the « Artemis » military operation in the Democratic Republic of Congo (DRC) » en anglais), S0131/03, Bruxelles, 12 juin 2003, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/76197.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/76197.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Dans sa Décision, le Conseil approuvait le plan de l'opération (OPLAN) et autorisait le Commandant de l'opération à donner l'ordre de déploiement et de début de l'exécution de l'opération.

<sup>257</sup> Ces actions étaient couvertes par une interprétation large du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, auquel faisait référence la Résolution 1484 du Conseil de Sécurité, du 30 mai 2003. Le bataillon uruguayen de la MONUC (700 soldats), présent dans l'Ituri, n'avait jamais affronté des milices auparavant. Cette posture impartiale est critiquée par HOMAN Kees (op. cit. p.151), qui considère que les forces de l'Uruguay « avaient complètement abdiqué de leur responsabilité de protections des civils ».

2003, Bunia était sécurisée et déclarée ville sans armes. Les forces d'Artémis avaient pris le contrôle de toutes les entrées et sorties stratégiques de la ville et de ses principales voies d'accès ; soit un mois après.

Le 11 juillet, un camp de miliciens de l'UPC, proche de Bunia a été investi par 300 soldats européens. De l'armement lourd a été neutralisé et l'UPC a dû replier ses milices armées qui ont fini par se retirer de la zone de Bunia. Le déploiement des forces spéciales et la mise en évidence du soutien aérien avaient, dès le départ, pour objectif de déstabiliser les forces des milices Hema et Lendu qui s'affrontaient pour le contrôle de l'Ituri. La rapidité du déploiement, l'organisation et la tactique offensive européenne, face à des groupes armés hétéroclites, sans organisation ni buts précis, armés et entraînés sommairement et sans soutiens extérieurs, a contribué à la rapidité de la prise de contrôle sur Bunia et de la zone autour de la ville. Jusqu'à la fin de l'opération, la présence européenne, par le biais de patrouilles et par diverses opérations de relations publiques, à l'adresse de la population, a permis de maintenir la sécurité et le redémarrage des activités économiques et sociales locales. Ce répit a facilité aussi le déploiement rapide des renforts de la Mission des Nations Unies en RDC, la MONUC.

Le retrait des forces européennes a commencé dès le 15 août. Ainsi, le 1<sup>er</sup> septembre 2003, la force européenne a transféré ses responsabilités à la MONUC.

Le 1er septembre 2003, la responsabilité du secteur de Bunia a été transmise par le Général Thonier à la MONUC, dont les moyens avaient été renforcés, dans le cadre de la Résolution 1493 du Conseil de Sécurité, du 28 juillet 2003<sup>258</sup>. La force de renfort de la MONUC, composée de 5000 Casques Bleus venant de l'Inde, du Pakistan, du Bangladesh, du Népal et de l'Indonésie, a bénéficié, sur place, des renseignements collectés par les forces européennes et s'est déployée en reprenant le dispositif européen. La situation à Bunia s'était stabilisée et les derniers éléments de la force européenne ont quitté Bunia le 6 septembre<sup>259</sup>. La base de soutien d'Entebbe a cessé ses activités le 25 septembre 2003.

---

<sup>258</sup> La Résolution 1493 prorogait le mandat de la MONUC jusqu'au 30 juillet 2004 le mandat de la MONUC, autorisait l'augmentation des effectifs jusqu'à 10 800 soldats, policiers et observateurs militaires et autorisait la MONUC à «à utiliser tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de son mandat dans le district de l'Ituri et, pour autant qu'elle l'estime dans les limites de ses capacités, dans le Nord et le Sud-Kivu. »

Conseil de Sécurité, Résolution n° 1493, S/RES/1493 (2003), 28 juillet 2003, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/443/16/PDF/N0344316.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>259</sup> La Résolution 1501 du Conseil de Sécurité, du 26 août 2003, apparaît comme une tentative de prolonger la présence de l'opération « Artémis », au-delà du 1<sup>er</sup> septembre. La Résolution autorisait « les États membres de la

Mais dès le mois d'octobre, des violences ont repris, avec des massacres de civils à Katchele, le 6 octobre. L'UE a condamné ces violences<sup>260</sup>, mais il n'y a plus eu de volonté des États membres pour déployer une nouvelle force européenne dans le district de l'Ituri, l'UE étant en train de faire le bilan et de tirer les leçons.

## **2. Bilan et leçons de l'opération « Artémis ».**

L'opération « Artémis » est, de manière globale, considérée comme une réussite sur plusieurs aspects. D'abord, elle a permis le rétablissement de la sécurité dans la région et le retour des personnes déplacées dans leurs foyers. Après l'opération, la population de Bunia est passée de 40 000 à 100 000 habitants, les marchés ont été rouverts et un contingent renforcé de la MONUC a été déployé<sup>261</sup>. L'opération européenne a créé plusieurs précédents pour l'UE, qui a eu recours par la suite, aux mêmes démarches pour faire approuver d'autres opérations, sous le couvert d'une demande des Nations Unies. Les concepts de la chaîne de commandement et de contrôle politico-militaire, de Nation-cadre, de Groupements tactiques 1500, et la gestion d'une opération multinationale, y compris avec des États tiers, ont été des précieux retours d'expériences pour la mise en œuvre des opérations futures après le développement des concepts.

Du point de vue opérationnel, « Artémis » a permis de valider le concept de Nation-cadre. Cette idée avait été développée au sein de l'UEO en 1997. Il s'agissait de permettre à un des pays membres, disposant de moyens adaptés,<sup>262</sup> de piloter une éventuelle opération.

---

Force multinationale intérimaire d'urgence, dans la limite des moyens à la disposition des éléments de la Force qui ne seraient pas encore partis de Bunia avant le 1er septembre 2003, à apporter leur concours au contingent de la MONUC déployé dans la ville et dans ses environs immédiats, si celle-ci le leur demandait et si des circonstances exceptionnelles l'exigeaient, pendant la période de désengagement de la Force devant s'échelonner jusqu'au 15 septembre 2003 au plus tard. ».

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1501, S/RES/1501 (2003), 26 août 2003, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/476/58/PDF/N0347658.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>260</sup> Union Européenne, communiqué de presse, « Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the massacres in the province of Ituri in the Democratic Republic of the Congo », Bruxelles, 13 octobre 2003, 13526/03 (Presse 301), P 127/03, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Declaration%20by%20the%20Presidency%20-%20massacres.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>261</sup> « Remarques de Javier SOLANA, Haut Représentant de l'UE pour la PESC, à l'occasion de la fin de l'opération « Artémis » à Bunia (République démocratique du Congo) », S0168/03, Bruxelles, 1er septembre 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Remarques%20SOLANA%20fin.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Opération Artémis Congo, un succès. Défauts de jeunesse de la PESD », Blog Bruxelles 2, 17 septembre 2003, <http://www.bruxelles2.eu/zones/congo-grands-lacs/operationartemiscongounsucces-defautsdejeunessedelapesd.html> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>262</sup> Union de l'Europe Occidentale, Conseil des Ministres de l'UEO, Déclaration de Paris, 13 mai 1997, partie V,

L'objectif était de donner à l'UEO des moyens de réaliser, de manière entièrement autonome, une action conforme aux missions de Petersberg. Ce concept permet la mise en place, dans les plus brefs délais, d'un état-major européen sur la base de moyens nationaux. La prise en main par la France de l'intervention en Ituri, a permis l'arrivée des premières troupes une semaine après l'adoption de la Résolution 1484 du Conseil de Sécurité des Nations Unies. L'État-major opérationnel de la mission, basé à Paris, était pleinement opérationnel dès le 16 juin<sup>263</sup>. Le recours à ce mécanisme a cependant des limites, si le pays pressenti n'est pas prêt ou a peu d'expérience dans la gestion d'opérations multinationales complexes<sup>264</sup>.

Un autre retour d'expérience opérationnelle, a été l'identification des formats et des combinaisons de forces pour les missions de prévention des conflits et de gestion des crises, notamment en Afrique subsaharienne. L'usage des forces spéciales et les postures offensives, sont ainsi un aspect récurrent des missions militaires de l'UE dans le continent. Le résultat direct, des leçons apprises, c'est l'identification du format de Groupements Tactiques 1500 (GT 1500) pour les phases initiales d'une mission de Petersberg. Sur la base d'un document préparé par la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne<sup>265</sup>, ce concept a été introduit dans

---

paragraphe 22,  
[http://www.cvce.eu/obj/Declaration\\_de\\_Paris\\_faite\\_par\\_le\\_Conseil\\_des\\_ministres\\_de\\_l\\_UEO\\_13\\_mai\\_1997-fr-0322378d-b507-4eab-8b05-4a4ed782dcc4.html](http://www.cvce.eu/obj/Declaration_de_Paris_faite_par_le_Conseil_des_ministres_de_l_UEO_13_mai_1997-fr-0322378d-b507-4eab-8b05-4a4ed782dcc4.html) (consulté le 30 octobre 2011).

Le Conseil de l'UEO avait déclaré à cette occasion que « Afin d'accroître le nombre d'options à la disposition de l'UEO, les Ministres ont approuvé le document décrivant l'organisation d'opérations prenant appui sur une nation-cadre. Ce concept de nation-cadre se situe dans le contexte d'opérations autonomes de l'UEO, dont il constitue un cas particulier, et doit permettre la mise sur pied d'un état-major européen dans des délais compatibles avec les exigences opérationnelles à partir des moyens nationaux ou multinationaux existants, notamment dans les situations d'extrême urgence. »

<sup>263</sup> Voir TÜRKE, op. cit., p.22.

<sup>264</sup> DE NEVE Alain, « PESD/PSDC : enseignements des principales mises en œuvre », Focus Paper 14, juin 2010, pp. 23-28, « 3.1.2. EUFOR Tchad/RCA : les limites du concept de nation-cadre », Centre d'Études de Sécurité et de Défense, Institut Royal Supérieur de Défense, Belgique, [www.mil.be/rdc/viewdoc.asp?LAN=fr&FILE=doc&ID=2347](http://www.mil.be/rdc/viewdoc.asp?LAN=fr&FILE=doc&ID=2347) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>265</sup> « Le concept de groupes de combat – Food for Thought Paper Allemagne, France, Royaume-Uni », Cahier de Chaillot n°75, février 2005, « Sécurité et défense de l'UE Textes fondamentaux 2004 », Volume V, p.10, Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES), <http://www.iss.europa.eu/fr/publications/detail-page/article/securite-et-defense-de-lue-textes-fondamentaux-2004-1/> (consulté le 30 octobre 2011).

Les GT sont définis de la manière suivante :

« - des ensembles de forces d'environ 1500 soldats, cohérents et crédibles, comprenant les éléments de soutien appropriés (soutien au combat et soutien intégré au combat) avec les capacités de transport stratégique, de soutien dans la durée et de réception (par voire aérienne ou maritime) ;

- conçus spécifiquement (mais non exclusivement) pour être utilisés en réponse à une demande des Nations Unies et capables de participer à une opération autonome sous un mandat relevant du Chapitre VII ;

- appropriés, mais pas limités à ce cas, pour une utilisation dans des États en faillite ou en train de le devenir (la plupart desquels se trouve en Afrique) ;

l'Objectif Global 2010 de l'Union Européenne, adopté par le Conseil Européen, en juin 2004<sup>266</sup> ; en ces termes :

- «La capacité de l'UE à déployer à bref délai, en réaction à une crise, des groupements de forces, en tant que force autonome ou en tant que composante d'une opération de grande envergure permettant des phases de suivi, constitue un élément clé de l'Objectif global à l'horizon 2010. Ces groupements de forces minimaux doivent être efficaces, crédibles et cohérents sur le plan militaire, et devraient être constitués largement sur la base du concept de Groupements tactiques».

Le concept de Groupement Tactique permet, théoriquement, à l'Union Européenne de disposer, à tout instant, d'une force de réaction rapide de l'ordre de 1 500 à 2000 soldats, déployables en dix jours sur un théâtre d'opérations extérieures. Il y a en 2012, 19 GT 1500, déclarés. Mais les questions politiques, relatives aux conditions et aux règles d'engagement des capacités, n'ont pas été résolues, à cause du manque de consensus entre les États membres<sup>267</sup>. Dans le cadre de la PSDC, les Groupes Tactiques sont organisés dans un système de tour de garde par rotation, ce qui allait causer des difficultés lors de l'opération EUFOR RD Congo, en 2006.

Artémis est une aussi démonstration de la capacité de l'Union Européenne de conduire des missions multinationales. L'État-major de l'opération témoigne de la capacité des différentes forces armées de l'Union Européenne à travailler ensemble dans un cadre opérationnel. Toutefois, la participation au niveau stratégique et au niveau tactique montre d'importantes différences entre les déclarations politiques et la présence sur le terrain. Le même constat peut-être fait pour d'autres opérations de l'UE en Afrique sub-saharienne, à l'exception de la force maritime EUNAVFOR Atalanta.

Aussi, la multinationalisation des États-majors s'est avérée difficile, que ce soit en France ou à Entebbe car, il faut organiser le déplacement et l'hébergement d'officiers et de

---

- capables d'être déployés dans les 15 jours pour répondre à une crise. ».

<sup>266</sup> Conseil de l'Union Européenne, Conclusions de la Présidence, Rapport de la Présidence concernant la PESD, Annexe I, « Objectif global à l'horizon 2010 », Bruxelles, 17-18 juin 2004 ; Cahier de Chaillot n°75, février 2005, « Sécurité et défense de l'UE Textes fondamentaux 2004 », Volume V, p.117, Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES), <http://www.iss.europa.eu/fr/publications/detail-page/article/securite-et-defense-de-lue-textes-fondamentaux-2004-1/> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>267</sup> Voir HENRION Caroline, « Les groupements tactiques de l'Union Européenne », Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), Note d'analyse, 18 janvier 2010 ; [http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2010/NA\\_2010-01-18\\_FR\\_C-HENRION.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-01-18_FR_C-HENRION.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

soldats. Il faut aussi installer des moyens de communication, qui sont de la responsabilité de chaque pays participant. Il faut enfin mettre en place des chaînes logistiques, qui sont aussi une responsabilité nationale. Ainsi, comme cela a été souligné plus haut, avec « Artémis », plus des trois quarts des effectifs militaires engagés appartenaient à la Nation-cadre. Seuls la Suède (forces spéciales), le Royaume-Uni (génie), l'Afrique du sud avec des hélicoptères et la Belgique, avec des équipes médicales, ont engagé des composantes terrestres. La multinationalisation du transport aérien tactique et stratégique, a, de son côté, été un avantage en multipliant les ressources et les options. L'intégration de militaires de pays tiers, canadiens, sud-africains et brésiliens, a été une expérience utile pour les opérations ultérieures.

Dans le contexte de 2003, et au vu des contraintes que l'UE connaissait à l'époque, « Artémis » reste un exemple<sup>268</sup>. Elle a apporté des enseignements importants sur l'état des capacités européennes, dans le cadre d'une opération autonome, multinationale et de basse intensité. Les structures militaires ont pu ainsi constater le problème de l'interopérabilité des systèmes d'information, de communications et de commandement des différents États participants. Cette lacune a été comblée, sur place, par le recours à la présence d'officiers de liaison et à la téléphonie traditionnelle. L'expérience acquise à cette occasion a contribué à sensibiliser les États membres à ces questions, mais pour des résultats modestes à ce jour.

Aussi, l'opération « Artémis » n'incluait pas d'éléments civils. Par ailleurs sa mission était essentiellement intérimaire, consistant à garder le terrain en attendant les renforts de la MONUC. Pour la suite, les États membres, ont ainsi cherché à inscrire leur action militaire dans un contexte plus large d'aide à la construction d'une nation ou d'un État, en y associant des composantes civiles de sécurité et d'assistance à l'État de droit et au développement. Artémis a, démontré l'existence d'une capacité militaire européenne, capable d'être déployée

---

<sup>268</sup> VAHLAS Alexis, « Le prototype Artémis d'agencement multinational et la diversification de l'action militaire européenne », Annuaire Français des Relations Internationales (AFRI), Vol. VI, 2005, pp. 262-275, 1 janvier 2005, [http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI2005\\_vahlas.pdf](http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI2005_vahlas.pdf) (consulté le 30 octobre 2011)

L'auteur estime que « on ne mesure d'ailleurs pas toujours à quel point l'opération Artémis constitue un succès important dans l'histoire de l'action militaire européenne. Précisément, elle marque une triple rupture. Tout d'abord, l'Union Européenne a démontré sa capacité à mener une opération autonome, comptant sur ses seuls moyens de combat, de projection, de soutien logistique, de renseignement, etc. Ensuite, l'Union Européenne s'est, avec Artémis, considérablement émancipée de l'OTAN, en faisant prévaloir une interprétation des Accords de «Berlin Plus» qui semble limiter son rôle de supplétif au continent européen ; en effet, l'Union Européenne ne s'est pas sentie obligée de demander formellement à l'OTAN si cette mission en Afrique l'intéressait. Enfin et surtout, l'Union Européenne s'est pour la première fois départie de sa réputation de « débile opérationnel », toujours moquée et comparée avec la détermination otanienne : Artémis montre clairement que l'Union Européenne est capable d'exécuter des mandats robustes et de faire usage des armes si nécessaire. »

au service des objectifs de l'UE et/ou de ceux des Nations Unies. C'est cette perspective double qui caractérise l'opération EUFOR-RD Congo, en 2006.

## **B. L'EUFOR RD Congo comme force de soutien au processus électoral de 2006.**

La fin de l'opération Artémis n'a pas signifié la fin de l'engagement de l'UE en République Démocratique du Congo. En effet, sous l'impulsion de plusieurs États membres, notamment la Belgique et la France, l'UE a continué d'accompagner et d'assister le processus de paix en RDC, dans la période qui a suivi l'opération Artémis. Mais le véritable acteur d'influence est l'ONU, avec la MONUC qui, de 2003 à 2006, va accroître sa présence en passant de 10 000 à 17 000 soldats. L'extension de la MONUC dans l'est et le nord de la RDC, est suivie d'un déploiement des agences humanitaires internationales et des ONG. La Commission Européenne et sa Direction Générale de l'Aide Humanitaire et de Protection Civile (ECHO), sont aussi présentes dans cette entreprise de reconstruction de l'État en RDC<sup>269</sup>. Au cours de la fin de l'année 2004, la situation se stabilise, mais de manière précaire. En effet, le pays est maintenant divisé, de facto, en régions de grandes dimensions contrôlées par des chefs politiques et militaires locaux.

Des millions de réfugiés et des personnes déplacées, y compris du Rwanda (Hutus), de l'Ouganda et du Soudan, sont dispersés en RDC ou se trouvent dans des camps de regroupement<sup>270</sup>.

---

<sup>269</sup> La Direction générale d'Aide Humanitaire et de Protection Civile de la Commission Européenne (ECHO) est présente en RDC depuis 1998 où elle compte quatre bureaux: à Kinshasa, à Bunia, à Goma et à Bukavu. Le bureau de Goma accueille également la coordination d'ECHO Flight, un service aérien qui fournit un appui logistique aux partenaires d'ECHO et aux autres acteurs humanitaires présents en RDC. En 2006, ECHO avait alloué environ 43,54 millions d'euros pour l'assistance humanitaire en RDC notamment dans le domaine alimentaire. La majeure partie des fonds d'ECHO est versée à des ONG européennes, qui ont des programmes sur place. En 2010, dernière année de référence, l'assistance d'ECHO à la RDC avait atteint la somme de 46,95 millions d'euros.

Commission Européenne, Aide humanitaire & Protection civile, « République Démocratique du Congo », Fiche d'information, 2011, [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/20111212\\_drc\\_factsheet\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/20111212_drc_factsheet_fr.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>270</sup> MCKEEVER David, SCHULTZ Jessica et SWITHERN Sophia « Territoire inexploré, L'internationalisation de la politique d'asile de l'UE », OXFAM, ISBN 085598 5593, 31 juillet 2005, [http://books.google.fr/books?id=OS\\_gX9tKdWAC&printsec=frontcover&hl=fr&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&ad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.fr/books?id=OS_gX9tKdWAC&printsec=frontcover&hl=fr&source=gbs_ge_summary_r&ad=0#v=onepage&q&f=false) (consulté le 30 octobre 2011).

Selon les données de l'Office des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires (UNOCHA), citées dans cet ouvrage, « il y a [en 2004] 2,3 millions d'IDP en RDC dans neuf des onze provinces du pays. Environ 453 400 Congolais se sont réfugiés dans les pays africains avoisinants. (...) La RDC accueille également un grand nombre de réfugiés. Sur les 241 000 réfugiés, la majorité vit dans le pays depuis au moins une dizaine d'année. », Annexe 3 : Profil de la République Démocratique du Congo, p. 115.

La géographie et le manque de voies de communication terrestres, fluviales et aériennes, le délabrement des infrastructures et les problèmes de sécurité, sont des obstacles réels, mais non insurmontables, à la reconstruction du pays. Celui-ci est, en effet, riche en ressources naturelles : diamants, cuivre, or, uranium et une grande variété d'autres matières très demandées sur les marchés internationaux, dont le pétrole, le charbon et le bois. L'agriculture, l'exploitation forestière et l'industrie minière, représentent environ la moitié du produit intérieur brut de la RDC, selon des données de l'OCDE<sup>271</sup>. L'industrie minière, en dépit du manque de transparence qui l'entoure, est l'un des atouts économiques et stratégiques du pays.

Toutefois, la RDC est très endettée et la majorité de la population, à l'exception relative d'une partie des citoyens, ne profite pas de la modeste stabilisation économique. Les guerres et les massacres ont désorganisé les communautés rurales et empêchent le développement de l'agriculture, où seules 10% des terres arables seraient exploitées<sup>272</sup>. Des conflits pour le contrôle des zones riches en ressources continuent d'opposer des communautés, parfois instrumentalisées par des acteurs extérieurs et des opérateurs économiques. Des combats dans la province du Katanga, en 2006, entre des forces gouvernementales et des groupes armés Maï-Maï, ont causé plus de 100 000 réfugiés dont la survie était assurée par l'assistance humanitaire internationale.

L'État congolais n'est pas en mesure d'assurer la reconstruction du pays et il n'a pas le contrôle physique de l'ensemble de celui-ci. Or, le temps est une ressource stratégique et la réussite du projet international, porté et soutenu par les Nations Unies, l'Union Européenne et d'autres acteurs qui aident la RDC, passe par des mesures à effet rapide. D'où l'importance de doter la RDC de structures gouvernementales plus légitimes que par le passé, basées sur un large accord entre les principaux acteurs politiques, qui commandent aussi des groupes armés.

---

<sup>271</sup> En 2004, le secteur primaire représentait 59 pour cent du PIB (49 pour cent pour l'agriculture, la pêche et la sylviculture et 10 pour cent pour les industries extractives) ; en 2009 (dernières statistiques) il représentait encore 54,5 du PIB.

« République Démocratique du Congo, Perspectives économiques en Afrique 2005-2006 », p. 236, OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/25/32/36792129.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

« République Démocratique du Congo, Perspectives économiques en Afrique 2011 », p. 5, OCDE, [http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/Country\\_Notes/2011/Full/Congo%20DRC\\_long.pdf](http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/Country_Notes/2011/Full/Congo%20DRC_long.pdf) (consulté le 15 février 2012).

<sup>272</sup> Données de 2004, « République Démocratique du Congo, Perspectives économiques en Afrique 2005-2006 », p. 236, OCDE. En 2011, l'agriculture avait progressé mais la RDC est encore sous assistance internationale en matière de sécurité alimentaire, « République Démocratique du Congo, Perspectives économiques en Afrique 2011 », p. 14, OCDE.

Le processus électoral de 2006, avec les élections présidentielles et législatives et les scrutins régionaux et locaux, devient l'enjeu principal, pour la RDC comme pour ses partenaires internationaux. Le calendrier a été remanié à plusieurs reprises pour concilier les positions et les demandes des principaux candidats et mouvements politiques, et pour ne pas laisser la porte ouverte à de longues contestations qui pourraient déboucher sur des violences.

Toutefois, même si le danger d'un nouveau conflit politique armé n'est pas écarté, la présence croissante de la MONUC et le renforcement de des effectifs dans les régions du nord-est du pays, limitent la portée des affrontements. Le manque de voies de transport et les longues distances, rendent difficiles les campagnes militaires sur tout le pays, comme celle qui a eu lieu en 1997 et 1998, sous la direction de Laurent Désiré Kabila, contre le régime du Président Mobutu. Les États voisins de la RDC ont aussi atteint leurs objectifs d'influence sur le terrain. Ce qui leur a permis de retirer leurs troupes.

Les acteurs locaux profitent de cette situation et organisent des réseaux de commerce et d'exportation de richesses naturelles qui échappent au contrôle de Kinshasa, la capitale.

A l'approche des échéances électorales, deux personnalités rivales importantes entrent en conflit, Joseph Kabila Kabange, le Président en exercice, et Jean-Pierre Bemba et Vice-Président du Gouvernement de Transition. La Garde présidentielle et les milices de M. Bemba s'affrontent à plusieurs reprises en 2006 et maintiennent un climat de tension à Kinshasa. Les Nations Unies, qui ont investis de gros moyens et leur réputation dans le règlement des conflits en RDC, cherchent à renforcer leur présence militaire à Kinshasa, sans pour autant avoir à retirer des forces du nord-est, la zone la plus instable et la plus dangereuse.

Ainsi, comme en 2003, le scénario pour l'Opération Artémis va se répéter, avec une lettre officielle du Secrétaire Général adjoint au Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, le français Jean-Marie Guéhenno, du 27 décembre 2005, invitant, la Présidence britannique de l'Union Européenne, à envisager la possibilité de déployer une force militaire en République Démocratique du Congo afin d'appuyer la MONUC pendant le processus électoral<sup>273</sup>. Mais la prise de décision européenne va être laborieuse, tout comme le lancement de l'opération, quoique les résultats aient été satisfaisants.

---

<sup>273</sup> Dans cette lettre, M. Guéhenno, met en avant le « renforcement de la collaboration entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union Européenne dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales », invoque « la possibilité d'une éruption de violence avant, pendant ou immédiatement après les élections, que ni les forces de la MONUC, ni les Forces armées de la République démocratique du Congo ne seraient capables de contenir » et demande à la présidence de l'UE d'examiner « la possibilité de fournir une force de dissuasion qui, le cas

## **1. Un laborieux processus pour EUFOR-RDC, avec l'élargissement de 2004 et des Groupes Tactiques 1500 inactivés.**

À la différence de 2003, la réponse, positive, de l'Union Européenne, va prendre trois mois à être donnée à l'ONU pour une intervention en RDC, en 2006. Ce hiatus n'était pas prévu, ni aux Nations Unies, ni à l'UE. Celle-ci avait donné des signes concrets de son engagement en RDC en décidant, en 2004 et en 2005, de lancer deux missions d'assistance à la sécurité et au processus de DDR, EUPOL-Unité intégrée de Police Kinshasa et EUSEC-RD Congo.

Le soudain embarras européen est dû surtout à des approches différentes entre les États de l'Union quant à la réponse à donner à la demande des Nations Unies d'accorder une assistance militaire à la MONUC pour la période des élections. Cette option avait les faveurs de la France et de la Belgique. Mais l'UE de 2006 n'est plus celle de 2003. L'élargissement de l'Union, en 2004, a fait entrer dix nouveaux États membres, d'Europe Centrale ainsi que Chypre et Malte. Pour beaucoup de ces États, leurs problèmes de sécurité immédiate ne sont pas en Afrique, mais à leurs frontières. Des considérations de politique intérieure et d'ordre financier sont aussi à prendre en compte.

En même temps, après EUPOL Kinshasa et EUSEC RD Congo, il était logique de déployer une force militaire à l'appui de l'engagement de l'Union Européenne en RDC. C'était une question de cohérence politique. C'était aussi l'occasion de montrer la capacité de l'Union à déployer l'ensemble de ses instruments, civils et militaires, de gestion des crises, qu'ils soient de nature politique (le Représentant spécial), économique et sociale (la Commission), ou concernant la sécurité (EUPOL Kinshasa), la refonte des forces armées (EUSEC), ou le volet militaire (EUFOR RD Congo). De surcroît, depuis 2005, l'UE dispose d'un outil militaire adapté, le GT 1500, née de l'expérience de l'Opération Artémis, en RDC, en 2003.

---

échéant, pourrait être déployée en République démocratique du Congo pendant le processus électoral. », ce qui « témoignera de notre détermination collective à empêcher tout fauteur de troubles de compromettre le processus de paix ». Le ton de la lettre paraît être volontairement catastrophiste.

Nations Unies, Conseil de Sécurité, « Lettre datée du 12 avril 2006, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire général », Annexe I, « Lettre datée du 27 décembre 2005, adressée au Secrétaire d'État aux affaires étrangères et au Commonwealth du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix », S/2006/219, 13 avril 2006, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3331~v~Lettre\\_adressee\\_au\\_President\\_du\\_Conseil\\_par\\_le\\_Secretaire\\_General\\_-\\_recommande\\_l'autorisation\\_du\\_deploiement\\_de\\_la\\_mission\\_EUFOR\\_R\\_D\\_Congo\\_echange\\_d.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3331~v~Lettre_adressee_au_President_du_Conseil_par_le_Secretaire_General_-_recommande_l'autorisation_du_deploiement_de_la_mission_EUFOR_R_D_Congo_echange_d.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Mais l'UE va être confrontée, pour le GT 1500, à un problème de génération des forces, de façon paradoxale. En effet par une coïncidence de calendrier, la demande des Nations Unies, à l'UE, est arrivée au moment de la rotation du tour de garde, entre les Groupements Tactiques déjà constitués passe de la France à l'Allemagne. Or, il s'agissait d'un GT binational avec la France. Mais le caractère binational du GT germano-français repose uniquement sur la présence d'un petit nombre d'officiers français. Si le Conseil de l'Union Européenne décidait alors de déployer un GT au complet, ce serait à l'Allemagne seule qu'aurait incombé la responsabilité et les dépenses. Aussi, le gouvernement allemand devrait demander l'autorisation au Bundestag pour ce déploiement, conformément à la législation nationale et contrairement à la France. Mais l'unanimité, ni dans la classe politique, ni auprès des milieux militaires<sup>274</sup>, pour lesquels la priorité était le renforcement du détachement allemand en Afghanistan, théâtre d'opérations d'importance stratégique pour l'Allemagne, n'était pas au rendez-vous, pour l'Afrique.

Par ailleurs, même si un État a le tour de garde d'un GT, il n'y a pas d'automatisme ni d'obligation pour cet État de déployer ses forces, s'il juge que l'opération ne correspond pas à ses intérêts ou à ses priorités et capacités. En matière de Groupements Tactiques, le flou politique sur leur utilisation est un handicap majeur qui n'a pas été surmonté jusqu'à ce jour. En matière de sécurité et de défense, en effet, l'unanimité et le consensus, quoiqu'atténués par le mécanisme de l'abstention positive, sont incontournables.

Toutefois, un veto n'est pas vraiment concevable car, il créerait un précédent négatif pour de futures actions. Pour éviter de faire porter la responsabilité de la mission à la seule Allemagne, un appel à contributions a été lancé parmi les États membres de l'Union, après réception de la lettre des Nations Unies. Les États tiers, candidats à l'adhésion à l'UE ou partenaires de celle-ci, ont aussi été invités à soumissionner.

Cette recherche de volontaires et de forces de manière à former un « GT ad hoc », robuste et compact, c'est-à-dire avec l'ensemble des moyens nécessaires pour sa mission (soldats, équipements, soutien et logistique, transport) explique, en partie, le délai qui s'est écoulé entre la demande des Nations Unies, le 27 décembre 2005, le début du processus de

---

<sup>274</sup> Voir MISKIMMON Alister, Dr., « Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union under the Grand Coalition », German Studies Association Annual Convention, Pittsburgh, United States of America, 31 September 2006, p. 7, [http://www.rhul.ac.uk/politics-and-ir/about-us/miskimmon/pdf/Miskimmon\\_GSA\\_Pittsburgh\\_2006.pdf](http://www.rhul.ac.uk/politics-and-ir/about-us/miskimmon/pdf/Miskimmon_GSA_Pittsburgh_2006.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

planification de l'opération EUFOR RD Congo, le 23 mars 2006, et l'envoi d'une réponse positive aux Nations Unies, le 28 mars 2006<sup>275</sup>.

Une fois ce premier écueil surmonté, le Conseil de Sécurité des Nations Unies, avec la Résolution 1671, du 25 avril 2006, a formalisé l'engagement militaire de l'UE en RDC aux côtés de la MONUC, sous le Chapitre VII, pour la durée du processus électoral.

Le 27 avril 2006, était publiée au Journal Officiel de l'Union Européenne, l'Action commune 2006/319/PESC sur EUFOR RD Congo<sup>276</sup>. Ce document est assez succinct pour une opération qui a une haute importance politique. En effet, comme pour toutes les autres opérations de l'Union Européenne, au titre de la PESD, c'est le COPS qui exerce le contrôle politique et la direction stratégique, sous le contrôle du Conseil de l'Union Européenne. Cependant, le COPS a reçu aussi une importante délégation de pouvoirs en ces termes : « Le Conseil autorise le COPS à prendre les décisions appropriées, (...) notamment pour modifier les documents de planification, y compris le plan d'opération, la chaîne de commandement et les règles d'engagement. L'autorisation du Conseil porte également sur les compétences nécessaires pour prendre des décisions ultérieures concernant la nomination du commandant de l'opération et/ou du commandant de la force de l'UE ».

La direction militaire était partagée entre l'Allemagne et la France. Le commandant de l'opération était, en effet, un officier supérieur allemand, le Général Karlheinz Vierek installé au Q.G. de planification en Allemagne. Le commandant de la force était le Général français Christian Damay.

---

<sup>275</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, « Lettre datée du 12 avril 2006, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire général », Annexe II, « Lettre datée du 28 mars 2006, adressée au Secrétaire général par la Ministre des affaires étrangères de l'Autriche [Mme Ursula Plassnik] ». La lettre informe le Secrétaire-Général des Nations Unies que « le Conseil de l'Union Européenne a décidé de répondre positivement à la demande des Nations Unies en date du 27 décembre » et que le « soutien prendra la forme d'une opération militaire conduite sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'Union Européenne, et de mesures d'accompagnement conduites en particulier par le biais de notre mission de police à Kinshasa ».

Le Conseil de l'UE pose aussi des conditions telles que (1) l'adoption « d'une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies au titre du Chapitre VII », (2) « un mandat robuste à la force européenne », (3) « une base juridique à la présence de troupes européennes en République démocratique du Congo. À cet effet, une disposition de la résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies pourrait utilement prévoir l'applicabilité du statut des forces de la MONUC à la force européenne » et (4) la reconnaissance de l'autonomie de décision « de l'Union Européenne sur l'utilisation de la force ».

En échange, l'UE s'engage à ce que sa force ne se substitue pas « à la MONUC ou aux forces armées de la République démocratique du Congo dans l'exécution de leurs tâches, en particulier s'agissant de la sécurisation générale du processus électoral. ».

<sup>276</sup> Union Européenne, Action commune 2006/319/PESC du Conseil, du 27 avril 2006, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral, JOUE L 116 du 29.4.2006, pp. 98-101.

EUFOR RD Congo avait pour mission de soutenir la MONUC, aux termes de la Résolution 1671 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, trois missions principales<sup>277</sup> : une capacité d'extraction de ressortissants ou de personnalités, la sécurisation de l'aéroport de Kinshasa et le soutien à la MONUC en cas de besoin de stabilisation d'une situation. Une force de réserve en attente, basée au Gabon, pourrait être déployée rapidement en renfort du dispositif initial, en cas d'aggravation de la situation à Kinshasa. La mission de police de l'UE, EUPOL Kinshasa, a aussi été renforcée pendant la période de déploiement de la force européenne.

L'État-major de l'opération se trouvait à Potsdam, en Allemagne, qui était la Nation-cadre pour diriger l'opération. L'État-major de la force était basé à Kinshasa, à l'aéroport de N'Dolo. EUFOR RD Congo, à laquelle participaient 21 pays membres de l'UE et un candidat à l'adhésion, la Turquie, était une force à trois piliers :

- l'élément avancé déployé à Kinshasa ;
- une force de réserve d'intervention rapide basée à Libreville, au Gabon ;
- une réserve stratégique en Europe.

Au total, environ 2 300 soldats et officiers étaient déployés en RDC et au Gabon. A la fin du mandat de la mission, le 30 novembre 2006, un peu plus de 1 400 soldats étaient déployés à Kinshasa.

Plus des deux tiers des effectifs de la force étaient fournis par la France et l'Allemagne, avec 970 et 750 soldats respectivement<sup>278</sup>.

Au sein de l'EUFOR, le « Grupo Tactico Valenzuela », de la Légion espagnole, était la force de réaction rapide et d'intervention, avec 130 soldats et officiers, dont 90 combattants. Une compagnie polonaise de la Police militaire assurait la protection de l'État-major et de la base de l'EUFOR à l'aéroport de N'Dolo. Les forces françaises et allemandes avaient une mission plus conventionnelle de patrouille et de contact avec la population ainsi que de soutien. Deux compagnies des forces spéciales françaises, une compagnie des forces

---

<sup>277</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, « Lettre datée du 12 avril 2006, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire général », Annexe II, « Lettre datée du 28 mars 2006, adressée au Secrétaire général par la Ministre des affaires étrangères de l'Autriche [Mme Ursula Plassnik] ».

<sup>278</sup> Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « Les opérations de l'Union Européenne en République démocratique du Congo (RDC) - Réponse au rapport annuel du Conseil », rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Ignacio COSIDO GUTIERREZ, rapporteur, Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, C/1954, 22 novembre 2006.

spéciales suédoises et 25 spécialistes des forces spéciales portugaises, renforçaient la capacité de dissuasion, de réaction et d'intervention de l'EUFOR<sup>279</sup>. Les forces spéciales, y incluant la composante espagnole, constituaient un peu plus de 30% de la force déployée, ce qui correspondait à la notion d'une force robuste, offensive<sup>280</sup>.

EUFOR RD Congo était aussi ouverte à la participation d'États tiers. Mais seulement la Turquie et la Suisse y ont participé. La Turquie a contribué avec un officier à l'État-major de Potsdam et un avion de transport C-130H basé en Europe.

Pour le transport aérien, entre l'Europe vers le Gabon (Libreville et Port-Gentil) et la RDC (Kinshasa), l'Union a eu recours à l'Accord SALIS (Solution Intérimaire de Transport Aérien Stratégique). Le Centre européen de coordination du transport aérien stratégique d'Eindhoven, aux Pays-Bas, coordonnait, en liaison avec l'État-major d'EUFOR RD Congo à Potsdam, les vols entre l'Europe et l'Afrique. Sur place, l'aviation de transport tactique, basée à Libreville (Gabon) et à Kinshasa (RDC), assurait le soutien logistique et le transport de troupes du Gabon vers la RDC et, à l'intérieur de la RDC, si cela s'avérait nécessaire.

L'ensemble des moyens aériens disponibles sur place se composait de huit avions de transport et trois hélicoptères de transport ; ce qui, même pour une petite force, était un peu limité. EUFOR RD Congo bénéficiait aussi d'une couverture aérienne d'appui au sol, avec des avions « Mirage » français basés au Gabon. Les hélicoptères CH-53 allemands et « Gazelle » français, basés à N'Dolo et à N'Djili (l'aéroport international de Kinshasa) étaient aussi équipés de moyens offensifs. Toutefois, les limites du transport aérien avaient imposé qu'il ne pourrait y avoir qu'un seul déploiement en dehors de Kinshasa à la fois.

L'EUFOR RD Congo a effectué quelques déploiements ponctuels d'éléments en dehors de Kinshasa, à Kananga, à Lumumbashi, à Gbadolite et à Boma. Cette dernière mission était destinée à préparer le départ des forces et des équipements européens par voie

---

<sup>279</sup> Idem.

<sup>280</sup> GOWAN Richard, « EUFOR RD CONGO, UNIFIL and future European support to the UN », Security & Defense Agenda (SDA), Discussion Paper, « The EU's Africa Strategy : What are the lessons of the Congo Mission? », 2007, p. 29, [http://www.cic.nyu.edu/staff/docs/gowan/EU\\_strategy.pdf](http://www.cic.nyu.edu/staff/docs/gowan/EU_strategy.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Selon l'auteur, « EUFOR RD Congo était une force de dissuasion, destinée à fournir une capacité militaire supplémentaire, aux côtés des forces des Nations Unies, prépositionnées à Kinshasa et à ses alentours (...). Dans ce cas, EUFOR RD Congo a eu le rôle d'une Force d'action rapide : un élément de renfort dans le cadre stratégique d'une mission de paix qui fonctionnait, plutôt que la réponse à un échec de ce cadre. Même si l'UE et les Nations Unies avaient des chaînes de commandement séparées, la présence de l'UE nécessitait une coordination étroite avec la MONUC. Ceci est une amélioration par rapport à « Artémis », pendant laquelle la coordination, sur le terrain, entre l'UE et l'ONU était pauvre. »

maritime. La force européenne avait aussi, à sa disposition, quatre drones aériens d'observation, Hunter-B, apportés par la Belgique. Un a été abattu et un autre a été victime d'un accident<sup>281</sup>.

EUFOR RD Congo a aussi mis en œuvre une campagne d'information et de relations publiques, destinée à rassurer les Kinois, sur son rôle stabilisateur et impartial. En effet, le soutien plus ou moins ouvert de certains États européens, et par déduction de l'Union Européenne, au Président en exercice, Joseph Kabila Kabange, a suscité, de la part des divers groupes opposés, des accusations d'ingérence européenne au profit du Président-candidat. Pour atténuer cette perception, EUFOR RD Congo a développé des initiatives en faveur des populations de Kinshasa et publiait aussi un journal, « La Paillote », destiné à informer les Kinois de son action en faveur de la stabilisation du pays, pendant la période électorale. La population de Kinshasa avait réservé un accueil assez tiède, parfois hostile, aux forces européennes. Toutefois, la réaction aux événements du mois d'août 2006, a amélioré considérablement l'image d'EUFOR-RD Congo auprès des Kinois, malgré les suspicions et les rumeurs sur les raisons de la présence européenne, considérée comme un soutien à l'un des candidats en lice.

Cette légitimation locale d'EUFOR-RDC a participé à la réussite de cette opération soumise à rude épreuve, avec la proclamation des résultats du premier tour de la présidentielle, mais dont il a été déploré son retrait, certes à terme échu, mais jugé prématuré.

## **2. Des satisfaisants résultats d'EUFOR-RDC en dépit d'un goût d'inachevé.**

La proclamation des résultats du premier tour de l'élection présidentielle, le 29 juillet 2006, avait donné 44,81% des suffrages au Président Joseph Kabila Kabange et 20,03% à Jean-Pierre Bemba Gombo. Au moins 75% des 25 millions d'électeurs inscrits ont participé à l'élection<sup>282</sup>. Se sont ensuivis, comme toujours et partout en Afrique subsaharienne, depuis 1990, des protestations, des manifestations et des affrontements. Des recours ont été déposés

---

<sup>281</sup> Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « Les opérations de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo (RDC) - Réponse au rapport annuel du Conseil », rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Ignacio Cosidó Gutiérrez, rapporteur, Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, C/1954, 22 novembre 2006.

<sup>282</sup> République Démocratique du Congo, Commission Électorale Indépendante (CEI), Élections présidentielles de 2006 (1<sup>er</sup> tour), [http://www.congonline.com/Elections/RESULTATS\\_PROVISOIRES\\_PRESIDENTIELLE.pdf](http://www.congonline.com/Elections/RESULTATS_PROVISOIRES_PRESIDENTIELLE.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

La CEI est devenue la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), en mars 2011, <http://www.ceni.gouv.cd/Default.aspx> (consulté le 30 octobre 2011).

devant la Commission Électorale Indépendante et la Cour Suprême. Les violences les plus importantes ont eu lieu du 20 au 22 août et ont été l'occasion pour que l'EUFOR RD Congo de démontrer sa capacité à se transformer, rapidement, en une force dissuasive du point de vue militaire. Conjointement avec des unités de la MONUC, les unités d'EUFOR RD Congo ont assuré la protection et l'évacuation des diplomates du Comité International d'Accompagnement de la Transition (CIAT)<sup>283</sup> bloqués dans le quartier général du Vice-Président de la transition, Jean-Pierre Bemba, qui avait été attaqué par des éléments de la garde présidentielle. Des renforts européens, environ 200 soldats des forces spéciales, sont arrivées, en renfort, de Libreville.

Grâce à cette action, coordonnée avec la MONUC, ces événements n'ont pas remis en question la poursuite du processus électoral. Le deuxième tour des élections présidentielle, le 29 octobre 2006, donne la victoire au Président Joseph Kabila Kabange, avec 58,05% des suffrages exprimés, et 41,95% pour Jean-Pierre Bemba<sup>284</sup>. La partie est de la RDC, la plus marquée par les conflits depuis 1997, a donné plus de 90% des voix au Président en exercice. La partie ouest (l'Équateur), plus prospère et moins affectée, a voté à 76% pour le Vice-Président de la transition. Il s'agit en fait d'un vote par fief identitaire. Le Vice-Président, Jean-Pierre Bemba décide de contester légalement les résultats. Ce qui crée à nouveau des tensions à Kinshasa. Des actes de violence grave ont eu lieu à Kinshasa, le 11 novembre 2006

---

<sup>283</sup> Le CIAT a été créé en application de l'annexe IV de l'Accord global et inclusif de Pretoria, du 16 décembre 2002. Le Comité est composé par des représentants des cinq pays membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies, de l'Afrique du Sud, de l'Angola, de la Belgique, du Canada, du Gabon, de la Zambie, de l'Union africaine, de l'Union Européenne et de la Mission de l'ONU en RDC (MONUSCO). Selon les stipulations de l'Accord global, ses fonctions sont les suivantes :

« ANNEXE IV : De la garantie internationale

1. Il est prévu un Comité international visant à garantir la bonne mise en œuvre du présent Accord et à soutenir le programme de la Transition en RDC, conformément aux présentes dispositions.
2. Le Comité international apportera son soutien actif à la sécurisation des institutions de la Transition issues du DIC [Dialogue Inter-congolais] et à l'application effective des dispositions du Chapitre 8.2.2. de l'Annexe A de l'Accord de Lusaka, en ce qui concerne notamment la neutralisation et le rapatriement des groupes armés opérant sur le territoire de la RDC.
3. Le Comité international arbitrera et tranchera tout désaccord pouvant survenir entre les Parties au présent Accord.
4. Le Comité international assistera la Commission de suivi de l'Accord dans l'accomplissement de son mandat. »

Centre de documentation et information sur la République Démocratique du Congo, <http://www.docucongo.org/Frans/Archief/accordglobal.html> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>284</sup> Arrêt de la Cour Suprême de Justice, siégeant en matière de contentieux électoral, 27 novembre 2006, <http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/CD/arret-de-la-cour-supreme-de-justice-annoncant-les> (consulté le 30 octobre 2011).

et le 21 novembre 2006, quand une partie du bâtiment qui abrite la Cour Suprême a été incendiée par des partisans de Jean-Pierre Bemba qui se sont affrontés avec la Police, dont l'Unité de Police Intégrée, formée par EUPOL-Kinshasa.

Suite aux incidents survenus au siège de la Cour Suprême, le Président nouvellement élu, Joseph Kabila Kabange, a exigé, par l'intermédiaire des représentants des Nations Unies et de l'UE en RDC, le départ des unités armées fidèles à Jean-Pierre Bemba de Kinshasa, pour être « brassées »<sup>285</sup> dans leur campement de Maluku. En trois jours, environ 200 soldats et leurs familles ont quitté Kinshasa. Le 24 novembre 2006, une rumeur « subversive », a circulé à Kinshasa, selon laquelle la Cour Suprême avait accepté le recours de Jean-Pierre Bemba et lui avait donné raison sur le fond. Ce qui aurait eu comme conséquence d'inverser les résultats des élections présidentielles. Dans certains quartiers de la capitale, qui ont voté en majorité pour le Vice-Président candidat, des manifestations spontanées de joie ont éclaté, qui ont bloqué certains axes routiers et élevé le niveau d'alerte des forces de la MONUC, d'EUFOR RD Congo et des forces de Police congolaise.

Le 27 novembre 2006, la Cour Suprême a rejeté les recours du Vice-Président candidat, ce qui fait de Joseph Kabila le premier président démocratiquement élu de la RDC<sup>286</sup>. L'annonce définitive a eu lieu le 29 novembre 2006 et la cérémonie officielle de prise de fonction a eu lieu le 10 décembre 2006.

À ce moment, l'EUFOR RD Congo, dont le mandat était arrivé à échéance au 30 novembre, est en phase de départ. En dépit de manœuvres diplomatiques de la France et de la Belgique, au sein du Conseil de l'UE, aucune force de suivi n'est prévue. En effet, à partir du mois de novembre, l'Allemagne avait commencé à retirer une partie de ses forces, pour s'en tenir au délai de 4 mois de déploiement ; une condition à laquelle cet État tenait, pour des raisons de politique intérieure. Les Nations Unies, dont les forces vont augmenter, gardent leur rôle de premier plan dans la préparation et l'accompagnement de la transition congolaise.

---

<sup>285</sup> Le brassage est l'une des étapes du processus d'intégration des forces armées et des forces de sécurité de la RDC, à partir des différentes milices et groupes armés formés pendant le conflit congolais.

SEBAHARA Pamphile, « La réforme du secteur de la sécurité en RD Congo », GRIP, Note d'analyse, 13 mars 2006, <http://www.grip.org/bdg/g4600.html> (consulté le 30 octobre 2011).

Cette étude cite les huit critères du brassage comme étant : « la nationalité congolaise ; le choix volontaire ; l'aptitude physique, médicale et mentale ; la bonne moralité ; un bon profil psychologique ; un minimum de six ans d'études primaires ; avoir l'âge requis, c'est-à-dire 18 ans au minimum et 40 ans au maximum pour la troupe et les sous-officiers, et 45 ans maximum pour les officiers supérieurs. »

<sup>286</sup> Cf. supra Arrêt de la Cour Suprême de Justice, siégeant en matière de contentieux électoral.

Toutefois, l'UE demeure un partenaire politique et économique de premier plan de la RDC et l'EUFOR RD Congo ne représentait qu'un aspect temporaire d'une relation qui s'inscrit dans la durée. La taille de la force, par rapport à l'environnement congolais, la superficie du pays, la présence de nombreuses milices et différents groupes armés, par rapport aux effectifs de la MONUC avec plus de 16 000 soldats et officiers déployés, soutenus par des moyens aériens, notamment des hélicoptères de combat, était en deçà de l'importance stratégique accordée par l'Union Européenne à la stabilisation de la RDC.

La durée du mandat de l'UE, fixée à quatre mois, à partir du 30 juillet, n'avait pas tenu compte des retards dans le calendrier électoral. Ceux-ci étaient dus aux tensions politiques, aux problèmes pratiques d'organisation des élections dans un grand pays doté de peu d'infrastructures et aux violences qui persistaient dans l'est de la RDC.

Par rapport à l'opération Artémis, l'EUFOR-RD Congo était plus équilibrée dans sa composition. Elle était aussi plus forte en termes capacitaires, en qualité d'équipements, en matière de chaîne logistique et des moyens de transport et de communications. Environ 60% des effectifs étaient disponibles pour des tâches opérationnelles d'intervention. Son rôle était cependant limité à la capitale. Ce qui était une demande de l'Allemagne et d'autres États membres. Ainsi, EUFOR-RD Congo n'avait pas de mandat pour intervenir ailleurs en RDC. Aussi, le consensus opérationnel, s'arrêtait aux règles d'engagement, les « caveats ». Chaque unité avait ses doctrines, pratiques et instructions nationales, qui s'adaptaient, plus ou moins bien, aux exigences et à la réalité locale.

Certaines composantes se trouvaient aussi plus exposées, parce que chargées de plus de responsabilités que d'autres. La présence d'un grand nombre de forces spéciales et de réaction rapide, ainsi que de la police militaire polonaise, a atténué toutefois ce problème. L'efficacité a été, en effet, prouvée dans des moments de tension à Kinshasa. L'acquiescement des principales parties congolaises à la présence européenne, dont celle du Président en exercice, qui était alors soutenu ouvertement par la Belgique, a facilité aussi l'action d'EUFOR RD Congo. Le 10 août 2006, le Conseil de l'Union Européenne a annoncé un accord avec la Suisse pour la participation de ce pays à EUFOR RD Congo au niveau d'officiers de liaison<sup>287</sup>.

---

<sup>287</sup> Conseil de l'Union Européenne, Accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union Européenne et le gouvernement de la Confédération suisse sur la participation de la Confédération suisse à l'opération militaire de l'Union Européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral (opération EUFOR RD Congo), 10 août 2006, JOUE L 276 du

Comme c'est la règle, depuis Concordia et Artémis, le financement reposait essentiellement sur les États membres, avec une partie financée par le biais du mécanisme ATHENA, introduit en 2004. Le financement commun a atteint les 16 millions d'euros pour la durée de l'opération.

C'était, par ailleurs, une opération plus politique que militaire, destinée à montrer l'étendard et la bannière de l'UE en RDC et aussi son rôle de soutien presque indispensable pour l'ONU. Ce fut une démonstration du savoir-faire et des capacités européennes de gestion militaire des crises ; un « démonstrateur de technologie » de ce que pourrait être un Groupement Tactique en action. Mais, les limites de l'action sont visibles, en matière de prise de décision politique et militaire, des capacités militaires et du financement des missions et opérations.

---

7.10.2006, p. 111.

L'Annexe I à l'Accord porte sur les modalités relatives à la participation de la Suisse à l'opération européenne, où il est précisé, entre autres stipulations que :

« 2. La contribution de la Confédération suisse à l'opération militaire menée par l'UE s'entend sans préjudice de l'autonomie décisionnelle de l'Union Européenne.

3. La Confédération suisse veille à ce que les membres de ses forces et de son personnel participant à l'opération militaire menée par l'UE exécutent leur mission conformément:

- à l'action commune 2006/319/PESC et à ses éventuelles modifications ultérieures,
- au plan d'opération,
- aux mesures de mise en œuvre.

4. Les membres des forces et le personnel détachés dans le cadre de l'opération par la Confédération suisse s'acquittent de leurs fonctions et règlent leur conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'opération militaire menée par l'UE. (...)

6. Le statut des forces et du personnel que la Confédération suisse met à la disposition de l'opération militaire menée par l'UE est régi par les dispositions sur le statut des forces applicable à l'EUFOR RD Congo. (...)

13. Tous les membres du personnel participant à l'opération militaire menée par l'UE restent entièrement sous le commandement de leurs autorités nationales.

Les autorités nationales transfèrent le commandement et/ou le contrôle opérationnel et tactique de leur personnel au commandant de l'opération de l'UE. Celui-ci est habilité à déléguer son autorité.

14. La Confédération suisse a les mêmes droits et obligations en termes de gestion quotidienne de l'opération que les États membres de l'Union Européenne qui y participent. (...)

17. La Confédération suisse assume tous les coûts liés à sa participation à l'opération, à moins que les coûts ne fassent l'objet d'un financement commun prévu par les instruments juridiques visés au point 1 des présentes modalités, ainsi que par la décision 2004/197/PESC du Conseil du 23 février 2004 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'UE ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (...).

La Confédération suisse ne contribue pas au financement commun de l'opération militaire de l'UE. (...)

21. Les différends portant sur l'interprétation ou l'application des présentes modalités sont réglés entre les parties par la voie diplomatique. »

Ces différents aspects vont avoir des conséquences à la fin de 2008, quand l'Union Européenne refusera, pour la première fois, de donner suite à une demande d'assistance des Nations Unies, pour déployer une force européenne au Kivu, où de nouveaux affrontements, très violents, ont lieu, avec une intervention armée du Rwanda. La lettre du Secrétaire Général des Nations Unies, du 4 décembre 2008<sup>288</sup>, aboutira, en effet, à une réponse diplomatique de soutien au renforcement des capacités de la MONUC, mais sans engagement de forces européennes<sup>289</sup>. Le consensus n'existait pas à l'UE sur la question. Aussi, des États membres, dont l'Allemagne et le Royaume-Uni, s'étaient ouvertement opposés à un nouvel engagement européen en RDC. Il ne s'agit là que de l'un des aspects des limites de la mise en œuvre de l'action extérieure de l'UE que nous offre la grille d'analyse du titre deuxième, à la suite de la sous-sections 2, consacrée aux opérations EUFOR-Tchad-RCA et à Atalanta ; deux occasions de confirmation de la posture européenne pourvoyeuse de paix et défenderesse de ses intérêts.

---

<sup>288</sup> Dans sa lettre du 4 décembre 2008, adressée à Javier Solana, le Haut Représentant pour le PESC de l'UE, le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki Moon, souligne, dans un ton d'urgence que « Du fait de la désintégration quasi-totale des FARDC dans le Nord-Kivu, la MONUC est devenue la seule force organisée et a été obligé de se substituer à l'armée congolaise. De ce fait, et en soutien à l'appel du Président Kabila, à la fin d'octobre 2008, à la communauté diplomatique à Kinshasa, en vue du déploiement d'une Force multinationale (MNF), et aussi en réponse aux demandes exprimées à plusieurs reprises par des représentants des Nations Unies lors des réunions du Conseil de Sécurité, je crois que le déploiement d'une MNF dirigée par l'UE ou par des États membres de l'UE devrait pouvoir, à ce stade, fournir le complément nécessaire aux efforts de la MONUC et assurer un arrangement de transition jusqu'à l'arrivée de capacités additionnelles [de la MONUC]. (...) »

La MNF pourrait se concentrer sur les objectifs de sécuriser la livraison de l'assistance humanitaire dans le Nord Kivu pour 250 000 personnes déplacées par le conflit depuis août 2008, et protéger les civils menacés dans cette province. (...)

Les paramètres et la durée de cette mission seraient limités et concentrés sur des objectifs spécifiques, sous le Chapitre VII et constituant, de facto, une réserve mobile pour la MONUC quand cela serait nécessaire.

C'est mon opinion qu'un déploiement, selon le modèle d'Artémis/EUFOR, pour une période initiale de quatre mois et sous commandement de l'UE, devrait fournir un complément critique aux efforts actuels de la MONUC. (...) La FMN intérimaire devrait posséder ses propres moyens aériens et de renseignement et avoir la capacité d'intervenir en simultané dans plusieurs endroits pour superviser des actions de nature défensive et principalement humanitaire. (...) »

Lettre du Secrétaire-Général des Nations Unies, Ban Ki-moon à Javier Solana, Haut-Représentant de l'UE pour le PESC, New-York, 4 décembre 2008, <http://ddata.over-blog.com/xxxxyy/0/50/29/09/20081208180218514.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>289</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « L'UE étudie quatre options pour le Congo », 11 décembre 2008, <http://bruxelles2.over-blog.com/article-25705914.html> (consulté le 30 octobre 2011).

Les quatre options consistaient en 1) l'emploi d'un Groupement tactique 1500, 2) une force européenne classique (génération de force), 3) une force multinationale ad hoc et 4) la coordination de contributions bilatérales. Les oppositions et les griefs entre les États membres ont empêché un choix quelconque.

## **Sous-section 2 : D'une opération humanitaire, à la lutte contre la piraterie maritime : EUFOR-Tchad/RCA et EUNAVFOR « Atalanta ».**

Déstabilisée par la guerre en Somalie ainsi que par les deux guerres du Soudan, l'Afrique subsaharienne est à nouveau bénéficiaire de la mise en œuvre des instruments PESC/PSDC de l'Union Européenne. Dans un premier temps, c'est une opération à caractère humanitaire qui s'est déployée pour assurer la sécurité des camps de réfugiés et de personnes déplacées, victimes du conflit du Darfour, au Tchad et en RCA. Dans un second temps l'UE s'est mobilisée en lançant une opération, en cours jusqu'à ce jour, contributive à la lutte contre la piraterie qui sévit au large des côtes somaliennes, de l'Océan indien et dans le Golfe d'Aden.

### **A. Une dominante humanitaire dans EUFOR-Tchad/RCA.**

La crise humanitaire du Darfour a permis aux Africains, aux Européens, à l'OTAN et aux Nations Unies, de tester sur le terrain les principes de la coopération et la complémentarité en matière de paix et de sécurité en Afrique subsaharienne. La coopération entre l'UA et la communauté internationale en vue du règlement de la crise au Darfour fait aussi la preuve du potentiel de cette organisation pour « africaniser » la gestion des crises en Afrique. Dans ce domaine, cette coopération offre des perspectives intéressantes en matière d'appropriation et de complémentarité. Toutefois, elle n'a pas permis de régler tous les problèmes posés par la situation au Darfour. Le Tchad est aussi une pièce maîtresse du conflit et l'attention européenne, et aussi américaine, sur la région du Darfour où, pour des raisons de *realpolitik*, le déploiement de troupes au sol n'a pas été possible, a trouvé un autre prolongement au Tchad.

Après un processus de consultations entre l'UE et les Nations Unies, la Résolution 1778 du Conseil de sécurité de l'ONU, du 25 septembre 2007, a autorisé le déploiement d'une mission militaire de sécurisation de la zone autour des camps de réfugiés soudanais et aussi centrafricains à l'intérieur du Tchad. L'EUFOR Tchad-RCA apportait un complément de sécurité dans une zone en proie à des incursions armées de forces irrégulières qui combattaient le gouvernement du Tchad, et aussi de groupes armés qui se déplaçaient vers le Soudan, ainsi que des bandits. La sécurité des camps de réfugiés est restée sous la responsabilité des Nations Unies et de l'État tchadien. EUFOR Tchad-RCA a duré un an et demi, de septembre 2007 à mars 2009. Elle a contribué à créer de meilleures conditions de sécurité pour le travail des organisations humanitaires internationales et non-

gouvernementales, auprès des réfugiés et aussi au profit des populations locales. Les installations militaires construites sur place, notamment à Abéché, à proximité de la frontière avec le Soudan-Darfour, ont été, par la suite, mises à disposition de la Mission des Nations Unies pour la République Centre Africaine et pour le Tchad (MINURCAT) et aussi qu'à celle des forces armées tchadiennes.

Le déploiement d'une force européenne au Tchad, c'était un déploiement par substitution au Darfour. En effet, bien que le gouvernement soudanais se soit toujours opposé au déploiement de forces européennes ou internationales au Soudan, la pression des groupes d'influence autour de « Sauver le Darfour »<sup>290</sup> ne s'est pas relâchée, mettant en évidence les lacunes de la MAS II, confrontée à des attaques de différents groupes armés locaux et trop dispersée pour protéger toutes les populations en détresse. A l'Union Européenne, certains États, sous l'impulsion de la France, ont initié des consultations pour l'envoi d'une force de protection des réfugiés soudanais au Tchad et aussi des réfugiés de la République Centrafricaine qui se trouvaient sur le territoire tchadien. Ceci tient aussi à la personnalité du Ministre des Affaires étrangères français, Bernard Kouchner, très engagé dans les questions des interventions humanitaires. Même si l'approche française a prévalu au sein de l'UE, et la décision de déploiement a été prise à l'unanimité, c'est au niveau de la participation que l'on peut juger des positions des États membres. Ainsi, l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui ont exprimé des réserves sur l'opportunité de cette opération et ses objectifs, n'ont pas contribué avec des forces<sup>291</sup>.

### **1. Une opération EUFOR-Tchad/RCA lancée en relation avec l'ONU.**

Le 25 septembre 2007, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la Résolution 1778 qui salue la disponibilité de l'Union Européenne à envisager la mise en place, pour une durée de 12 mois, d'une opération qui viendrait appuyer la présence des Nations Unies dans l'est du Tchad et le nord-est de la République Centrafricaine. La Résolution décide aussi de la mise en place d'une « présence multidimensionnelle destinée à aider à créer les conditions favorables au retour volontaire, sécurisé et durable des réfugiés et des personnes déplacées, y compris en contribuant à la protection des réfugiés, des personnes déplacées et des

---

<sup>290</sup> CHICHE Mahor, DUPUY Emmanuel, « L'Union Européenne au Darfour : derniers recours ? » ; Points de mire, Vol 8, n° 1, 31 janvier 2007, Centre d'Études des Politiques Étrangères et de Sécurité (CEPES), Institut d'Études Internationales de Montréal, Université du Québec à Montréal ; [http://www.icim.uqam.ca/IMG/pdf/Chiche\\_Dupuy\\_Darfour.pdf](http://www.icim.uqam.ca/IMG/pdf/Chiche_Dupuy_Darfour.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>291</sup> BOUTILLIER Clément, « Darfour, pourquoi l'Europe se trompe », 8 septembre 2008 ; <http://www.eurosduvillage.eu/Darfour-pourquoi-l-Europe-se,1917.html> (consulté le 30 octobre 2011).

populations civiles ». C'est la Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad, la MINURCAT.

Pour sécuriser et préparer le théâtre du déploiement de la MINURCAT, le Conseil de sécurité, autorise l'UE « à déployer, pour une durée d'un an à compter du moment auquel l'Union Européenne déclarera sa capacité opérationnelle initiale (...) » une opération de soutien à la MINURCAT. L'opération européenne est autorisée « à prendre toutes les mesures nécessaires, dans la limite de ses capacités et dans sa zone d'opérations dans l'est du Tchad et le nord-est de la République Centrafricaine » pour s'acquitter de ses missions. Les missions confiées à la force européenne consistent dans la protection des réfugiés et des personnes déplacées, qui sont au nombre de plus de 400 000, entre soudanais et tchadiens, faciliter le bon déroulement des actions humanitaires et contribuer à la sécurisation des opérations civiles des Nations Unies, en attendant le déploiement de la MINURCAT<sup>292</sup>.

Le 15 octobre 2007, le Conseil de l'Union Européenne a adopté l'Action commune 2007/677/PESC relative à l'opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République Centrafricaine, l'opération EUFOR Tchad-RCA. L'Action commune reprenait les termes de la Résolution 1778 du Conseil de sécurité des Nations Unies en ce qui concerne le mandat de la force européenne. Le général irlandais, Patrick Nash a été nommé commandant de l'opération<sup>293</sup>, dont l'État-major se trouvait en France, au Mont-Valérien,

---

<sup>292</sup> La Résolution 1778 du Conseil de Sécurité du 25 septembre 2007, définit le mandat de la force européenne en ces termes :

« 6. Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

a) Autorise l'Union Européenne à déployer, pour une durée d'un an à compter du moment auquel l'Union Européenne déclarera sa capacité opérationnelle initiale en consultation avec le Secrétaire général, une opération (ci-après dénommée « l'opération de l'Union Européenne ») destinée à soutenir les éléments visés aux paragraphes 2 à 4 ci-dessus [la MINURCAT], et décide que cette opération sera autorisée à prendre toutes les mesures nécessaires, dans la limite de ses capacités et dans sa zone d'opérations dans l'est du Tchad et le nord-est de la République Centrafricaine, pour s'acquitter des tâches suivantes, conformément à l'arrangement qui sera conclu entre l'Union Européenne et l'Organisation des Nations Unies, en liaison avec les Gouvernements tchadien et centrafricain :

- i) Contribuer à la protection des civils en danger, en particulier les réfugiés et les personnes déplacées ;
- ii) Faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et la libre circulation du personnel humanitaire en contribuant à améliorer la sécurité dans la zone d'opérations ;
- iii) Contribuer à la protection du personnel, des locaux, des installations et du matériel des Nations Unies et à assurer la sécurité et la liberté de circulation de son personnel, du personnel des Nations Unies et du personnel associé ; ».

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1778, S/RES/1778 (2007), 25 septembre 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/516/16/PDF/N0751616.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>293</sup> Le choix du Général Nash tient à ce que la France ne voulait pas le commandement de l'opération car, elle fournissait déjà la planification, l'État-major de l'opération (au Mont-Valérien), le commandant de la force et

dans la région parisienne, où la planification préliminaire avait déjà été préparée. Un général français, Jean-Philippe Ganascia a été nommé commandant de la force européenne. Les coûts communs avaient été estimés à 99 200 000 euros, dont seulement 50% à la charge du mécanisme ATHENA.

La France disposait aussi de forces pré positionnées au Tchad, dans le dispositif bilatéral Épervier, ce qui a soulevé des questions et des réserves de la part d'autres États européens, soucieux de ne pas être entraînés dans la complexité des relations de sécurité et de défense entre la France et certains États d'Afrique subsaharienne<sup>294</sup>. Ceci a prolongé les débats internes lors des tours de table européens pour les contributions à la force. Aussi, le Royaume-Uni, trop engagé en Afghanistan, n'a envoyé que des officiers de liaison, tout comme l'Allemagne<sup>295</sup>.

La recherche de contributeurs et les événements de février 2008, ont retardé le processus de déploiement de la force européenne. Le 2 février 2008 une colonne armée, de 2000 combattants, de l'opposition tchadienne soutenue par le Soudan, a traversé la frontière entre le Darfour et le Tchad et a lancé un assaut sur la capitale tchadienne, N'Djamena. Les combats ont duré deux jours. Les forces françaises du dispositif Épervier ne sont pas intervenues directement. Elles ont assuré la protection des ressortissants étrangers et fourni de l'assistance logistique et du renseignement aux forces gouvernementales. La colonne rebelle s'est repliée le 4 février vers ses bases au Soudan. Au-delà des aspects internes tchadiens, si les groupes rebelles avaient pris le contrôle de la capitale, la mission de l'UE aurait été compromise. Un événement du même genre, mais dans le sens inverse, en direction de la

---

aussi le soutien, au Tchad et en RCA, des dispositifs militaires français présents au titre des relations bilatérales avec ces États. L'Irlande est un pays avec une expérience d'opérations de la paix au service des Nations Unies et la nomination du Général Nash permettait de donner une couverture européenne à ce qui était, au départ, une initiative essentiellement française.

<sup>294</sup> Le rôle du dispositif Épervier a été souligné dans un rapport de la commission des affaires étrangères du Sénat français, en 2009, où il est noté que « il est évident que cette opération [EUFOR Tchad-RCA] n'aurait pu connaître le succès sans la pleine implication française, tant au niveau européen qu'à celui du support apporté par Épervier. Si l'on doit saluer la performance technique et humaine qu'a constitué l'organisation logistique de l'opération, il est vraisemblable que les objectifs fixés n'auraient pas été atteints en cas d'incidents sérieux ».

Sénat, Rapport d'information n° 178 (2008-2009) de MM. Josselin de ROHAN, Didier BOULAUD, Christian CAMBON, Jean-Louis CARRÈRE, Robert del PICCHIA, Mme Michelle DEMESSINE, MM. André TRILLARD et André VANTOMME, fait au nom de la Commission des Affaires Étrangères, déposé le 23 janvier 2009, p.55, <http://www.senat.fr/rap/r08-178/r08-1781.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>295</sup> SODER Kirsten, « EU military crisis management : an assessment of member states' contributions and positions », mai 2010, 20 p., p. 18, <http://www.peacekeeping-cost-is0805.eu/siteweb/images/ACTIVITIES/Publications/100331%20-%20+Article+Soder.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

capitale soudanaise, a eu lieu en mai 2008, du 8 au 12 mai, conduit par des rebelles d'un des plus importants mouvements armés du Soudan-Darfour, le Mouvement pour la Justice et l'Égalité, soutenu par le Tchad.

En dehors de ces événements, le 8 février 2008 était publiée au JOUE la Décision 2008/101/PESC du 28 janvier, sur le lancement de l'opération EUFOR Tchad-RCA. Celle-ci a été confrontée à un important défi logistique en direction des zones de déploiement et à l'intérieur de celles-ci. L'aéroport d'Abéché, dont une partie des pistes et des structures a été remise en état par la force européenne, a cependant joué un grand rôle dans le succès de la mission militaire de l'UE. Ce qui a ensuite bénéficié à la MINURCAT.

Le déploiement européen comprenait un état-major arrière à N'Djamena, un état-major à Abéché et trois bataillons multinationaux stationnés dans les régions de l'Est tchadien, respectivement à Iriba (Nord), Forchana (Centre) et Goz Beida (Sud), ainsi qu'un détachement à Birao (République Centrafricaine). Le nombre de participants était grand, en termes de pays représentés : 22 nations au niveau du commandement et 18 présentes sur le théâtre des opérations dont, 14 qui ont contribué avec des forces sur le terrain. L'EUFOR Tchad-RCA comptait au total 3700 soldats dont 1700 français. Des pays tiers, tels que l'Albanie, la Croatie, la Turquie et la Russie ont contribué avec des soldats et des moyens de soutien à l'opération. La Russie a apporté une ressource rare, des hélicoptères de transport tactique Mil MI-8, avec 150 personnels de soutien. Au total, pendant un an et en comptant les rotations, ce sont plus de 10 000 soldats qui ont participé à EUFOR Tchad-RCA<sup>296</sup>.

EUFOR Tchad-RCA a atteint sa capacité opérationnelle initiale en mars 2008. Elle n'est devenue pleinement opérationnelle qu'en septembre 2008, en partie à cause des difficultés logistiques, de terrain et aussi du climat. La saison des pluies dans cette partie du Tchad a lieu d'avril à octobre, ce qui rend beaucoup de routes et de pistes inutilisables. Cette période a cependant l'avantage de limiter les mouvements de groupes armés entre le Soudan

---

<sup>296</sup> En dépit du grand nombre d'États participants, l'effort était reparti inégalement : 1.758 soldats français, 447 irlandais, 421 polonais, 169 autrichiens, 112 espagnols et 104 italiens. Lors du retrait du contingent suédois, en septembre 2008 (une compagnie), les officiers irlandais ont refusé le redéploiement de leurs forces pour assurer la garde du camp d'Abéché car, cela ne figurait pas dans leur mandat initial. Le Général Nash a dû s'adresser directement au Chef d'État-major des forces irlandaises pour adapter les règles d'engagement à la situation.

Sénat, Rapport d'information n° 178 (2008-2009) fait au nom de la commission des affaires étrangères du Sénat ;

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les Irlandais rechignent à faire les gardes, Nash se fâche », 11 octobre 2008 ; <http://www.bruxelles2.eu/zones/tchad-soudan/lesirlandaisrechignentafairelesgardesnashsefache.html> (consulté le 30 octobre 2011).

et le Tchad. A côté de la présence militaire, la Commission a aussi fourni une aide pour les camps de réfugiés et pour la MINURCAT. Le Tchad qui est partie à l'Accord de Cotonou bénéficie aussi du soutien du Fonds Européen de Développement, avec 300 millions d'euros pour la période 2008-2013.

## **2. Un bilan satisfaisant de l'opération EUFOR Tchad-RCA.**

En dépit de son succès, dans la sécurisation des camps de réfugiés, dans l'assistance aux populations et dans la préparation au déploiement de la MINURCAT, l'opération EUFOR Tchad-RCA, n'a pas été prolongée au-delà de son mandat initial d'un an. La France y était favorable, mais pour beaucoup d'autres États européens participants, la charge était lourde et une certaine fatigue opérationnelle s'est installée.

Le nombre des pays contributeurs représentés a multiplié les problèmes logistiques, de transport et de communications. Si les troupes européennes étaient dans l'ensemble bien préparées et se sont acclimatées sans trop de difficultés, cela ne fut pas le cas de tous les États. Des troupes d'un État non membre de l'UE, l'Albanie, ont été déployées sans équipement adéquat, faute de moyens nationaux. Les soldats d'autres pays ont donc dû leur prêter ou leur donner des tentes et autres équipements, avec des coûts qui ne sont pas couverts par le mécanisme ATHENA. La Roumanie, qui avait exprimé son intention d'y participer a ainsi décidée de ne pas déployer ses forces à cause du coût, jugé élevé, à supporter par le budget national<sup>297</sup>.

Cette opération a été la première opération militaire européenne de grande ampleur, du point de vue des effectifs, de la logistique et des contraintes spécifiques au théâtre de déploiement : distances, climat, dangers. D'un point de vue logistique, son rayon d'action couvrait la région du Darfour, côté Tchad et République Centrafricaine, soit une superficie équivalente à celle de la France. L'importance de l'EUFOR dans cette région résidait aussi dans ses ambitions. Elle intervenait dans une région ravagée par la guerre civile depuis plus d'un quart de siècle, où les réfugiés se comptent par millions, tous pays confondus, et dont le quotidien se résume à la pauvreté, à l'instabilité et à l'insécurité.

---

<sup>297</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « Coup dur pour Eufor Tchad : la Roumanie renonce à envoyer des troupes », Blog Bruxelles 2, 8 juillet 2008 ; <http://www.bruxelles2.eu/zones/tchad-soudan/coupdurpourefortchadlaroumanierenonceaenvoyerdestroupes.html> (consulté le 30 octobre 2011) ;

« Les Roumains à l'Eufor ne sont pas remplacés. Accord avec l'Albanie », Blog Bruxelles 2, 16 juillet 2008 ; <http://www.bruxelles2.eu/zones/tchad-soudan/lesroumainsaleufornesontpasremplaces-accordaveclalbanie.html> (consulté le 30 octobre 2011).

Dans la région du Darfour, il y a plusieurs ethnies avec des pratiques religieuses et culturelles différentes. Ces différences sont exacerbées par des luttes de pouvoir internes ou régionales, voire pour le partage de ressources naturelles, des terres, de l'eau, des hydrocarbures. Il en résulte des attaques intercommunautaires permanentes qui causent un grand nombre de réfugiés, évoluant au gré des alliances, souvent de circonstance, et des combats.

La force européenne a apporté une sécurité temporaire mais elle n'était pas une solution durable. Avec un soldat pour chaque 90 km<sup>2</sup>, ses effectifs ne pouvaient sécuriser toute la zone des opérations. Cette insuffisance numérique était compensée par la rapidité dans la réponse, le renseignement et les moyens de transport aériens, surtout ceux fournis par des pays tiers, comme les hélicoptères russes. Le bilan de l'opération reste globalement positif et le niveau général de sécurité dans la zone d'action de l'EUFOR Tchad-RCA était meilleur que par le passé.

Le nombre de cas de criminalité et de banditisme a diminué, notamment grâce aux patrouilles et à la surveillance constante, ce qui a contribué à accroître l'efficacité de l'assistance humanitaire et à améliorer la situation des personnes réfugiées et déplacées. Mais la violence ne s'est pas arrêtée au Darfour. La présence de l'EUFOR Tchad-RCA a été davantage dissuasive, que préventive ou curative<sup>298</sup>. La solution nécessite un accord global, soutenu par d'importants moyens de sécurité et financiers, pour le Tchad, le Soudan et la République Centrafricaine. La naissance du Soudan du Sud, et le potentiel de conflit que cela apportera à la région, risque d'ajouter un facteur supplémentaire de tension, qui pourrait

---

<sup>298</sup> POUYE Raphaël, « L'EUFOR Tchad-RCA et la protection des civils, les leçons militaro-humanitaires d'une mission atypique (mars 2008 – mars 2009) », *Annuaire Français des Relations Internationales (AFRI)*, Vol. XI, 2010, 25 juillet 2010 ; [http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI\\_2010\\_-\\_Pouye.pdf](http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI_2010_-_Pouye.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

L'auteur, qui a été conseiller politique de l'opération européenne, de décembre 2007 à mai 2009, met en évidence les ambiguïtés de la relation entre EUFOR et les organisations humanitaires présentes sur le terrain et conclut que « Dans un contexte tchadien marqué par un fort « défi du consentement », l'EUFOR s'est attachée à démontrer son attachement aux normes humanitaires comme illustration du respect de son mandat. Non liée aux règles de l'intégration des missions, elle a pu innover par la mise en place d'un cadre non contraignant de concertation avec les organisations humanitaires. Le principal apport de sa démarche aura été de contribuer à l'émergence d'un consensus sur les causes de l'insécurité dans le pays, base de travail d'une approche commune de la protection. Il est cependant vrai que l'activisme opérationnel des soldats de l'Eufor n'aura pas permis d'influer durablement sur l'économie locale de la violence. (...) »

L'Eufor peut être davantage considérée comme un laboratoire des relations militaro-humanitaires dans un cadre stratégique renouvelé. Le Tchad a en effet présenté, en 2008-2009, un précipité des mutations auxquelles le maintien de la paix est de plus en plus confronté : attitude croissante de défi de la part des États-hôtes africains face aux exigences onusiennes en matière de gouvernance, émergence de nouveaux acteurs stratégiques du maintien de la paix, transformation de la relation franco-africaine, jeu des organisations régionales dans la résolution ou le blocage d'une situation de conflit ».

affecter aussi son voisinage.

Le 15 mars 2009, l'opération EUFOR Tchad-RCA a pris fin. Le rapprochement entre le Tchad et le Soudan, confirmé par un accord de paix, signé le 4 mai 2009, à Doha, au Qatar, a contribué à un apaisement régional, dont la supervision relevait de la MINURCAT II, composée par 5 200 militaires et 300 policiers, déployés au Tchad et en République Centrafricaine. Certains États européens ont décidé de contribuer à la MINURCAT II, soit avec des soldats et des policiers, en nombre réduit, soit en soutien logistique<sup>299</sup>. La MINURCAT II, créée par la Résolution 1861 du Conseil de sécurité, le 14 janvier 2009, avait un triple mandat : la sécurité et la protection des civils, encourager les contacts avec les autorités soudanaises et les opérations internationales sur place, tels la MINUAD, et favoriser le dialogue entre les diverses ethnies, afin de permettre un climat propice au retour des populations déplacées<sup>300</sup>. La MINURCAT II reprenait à son compte les missions de la force européenne, comme cela avait déjà été prévu dans la Résolution 1778 du Conseil de sécurité,

---

<sup>299</sup> L'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande (soldats et policiers), la France (soldats et policiers), l'Irlande, l'Italie, la Pologne et le Portugal (soldats et policiers), la Suède (policiers). L'Albanie, la Croatie, la Norvège, la Russie, la Serbie et la Turquie ont aussi contribué à la MINURCAT II.

Nations Unies, « République Centrafricaine et au Tchad - MINURCAT-Faits et chiffres », 2010 ; <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/minurcat/facts.html> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>300</sup> La Résolution 1861 du Conseil de Sécurité du 14 janvier 2009, définit le mandat de la MINURCAT II en ces termes :

« 7. Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

a) Décide en outre que la MINURCAT sera autorisée à prendre toutes les mesures nécessaires, dans la limite de ses capacités et dans sa zone d'opérations dans l'est du Tchad, pour s'acquitter des tâches suivantes, en liaison avec le Gouvernement tchadien :

i) Contribuer à la protection des civils en danger, en particulier les réfugiés et les personnes déplacées internes ;

ii) Faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et la libre circulation du personnel humanitaire en contribuant à améliorer la sécurité dans la zone d'opérations ;

iii) Protéger le personnel, les locaux, les installations et le matériel des Nations Unies et assurer la sécurité et la liberté de circulation de son personnel, du personnel des Nations Unies et du personnel associé ;

b) Décide en outre que la MINURCAT sera autorisée à prendre toutes les mesures nécessaires, dans la limite de ses capacités et dans sa zone d'opérations dans le nord-est de la République Centrafricaine, pour s'acquitter des tâches suivantes, en établissant une présence militaire permanente à Birao et en liaison avec le Gouvernement de la République Centrafricaine :

i) Contribuer à créer un environnement plus sûr ;

ii) Effectuer des opérations de caractère limité en vue d'extraire des civils et des travailleurs humanitaires en danger ;

iii) Protéger le personnel, les locaux, les installations et le matériel des Nations Unies et assurer la sécurité et la liberté de circulation de son personnel, du personnel des Nations Unies et du personnel associé ; ».

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1861, S/RES/1861 (2009), 14 janvier 2009, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1861%20\(2009\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1861%20(2009)) (consulté le 30 octobre 2011).

du 25 septembre 2007.

Corrélativement à la sécurité et au respect des droits de l'homme, la MINURCAT II visait la paix sur un plan régional. Toutefois, cette mission onusienne s'est heurtée très rapidement à la volonté du président du Tchad, Idriss Déby, de reprendre le contrôle sur les camps de réfugiés et de restreindre l'action de la MINURCAT II<sup>301</sup>. Un an et demi après ses débuts, la MINURCAT II a été terminée, par la Résolution 1923 du Conseil de sécurité, du 25 mai 2010, qui prolonge son mandat jusqu'au 31 décembre 2010. Le désengagement onusien de la région avait déjà commencé dès le début du mois de mai. Il résultait aussi de la dynamique positive dans les relations entre le Tchad et le Soudan, consacrée par l'Accord signé à N'Djamena le 15 janvier 2010. Les deux pays s'étaient engagés à ne plus accueillir, ni soutenir des groupes d'opposition armés dans ou à partir de leurs territoires. Un protocole additionnel sur la coopération bilatérale pour la sécurisation des frontières faisait aussi partie de l'Accord<sup>302</sup>. La sécurité régionale est dorénavant garantie par le Tchad, le Soudan et la

---

<sup>301</sup> Dans une lettre du représentant permanent du Tchad auprès des Nations Unies, du 21 mai 2010, adressée au président du Conseil de Sécurité, M. Salam, du Liban, le gouvernement tchadien exprime sa détermination « à assumer l'entière responsabilité de la sécurité et de la protection de la population civile de l'est du Tchad, y compris les réfugiés, les déplacés, les rapatriés et les communautés d'accueil, en accordant une attention particulière aux femmes et aux enfants, ainsi qu'au personnel et aux biens des Nations Unies et des organismes humanitaires, conformément au Droit International humanitaire, aux droits de l'homme et au droit des réfugiés, et souligne qu'à cette fin, le Gouvernement tchadien s'engage à :

- i) Assurer la sécurité et la protection des civils en danger, en particulier les réfugiés et les déplacés ;
- ii) Faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et la libre circulation du personnel humanitaire en améliorant la sécurité dans l'est du Tchad ;
- iii) Assurer la sécurité et la liberté de circulation du personnel de la MINURCAT, du personnel des Nations Unies et du personnel associé ; »,

Nations Unies, Lettre du représentant permanent du Tchad auprès des Nations Unies, du 21 mai 2010, adressée au président du Conseil de Sécurité, S/2010/250 (citée dans la Résolution 1923 du Conseil de sécurité, du 25 mai 2010), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/375/71/PDF/N1037571.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>302</sup> Accord de N'Djamena sur la normalisation des relations entre le Tchad et Soudan, 15 janvier 2010. Les deux parties conviennent que :

« 1. Le Tchad poursuivra la mise en œuvre des mesures prises mettant un terme à toute présence, à tout soutien et à toute action hostile des groupes rebelles soudanais contre le Soudan à partir du territoire tchadien. Ce processus doit s'achever au plus tard le 21 février 2010 ;

2. Le Soudan poursuivra la mise en œuvre des mesures prises mettant un terme à toute présence, tout soutien et à toute action hostile des groupes armés tchadiens contre le Gouvernement de la République du Tchad à partir du Soudan. Ce processus doit s'achever au plus tard le 21 février 2010 ;

3. L'application du Protocole additionnel tchado-soudanais dans le domaine de la sécurisation des frontières signé par les experts des deux pays à N'Djamena le 15 janvier 2010. Le processus de cette application interviendra concomitamment aux dispositions 1 et 2 du présent accord et le déploiement complet des forces s'achèvera le 21 février 2010, après la mise en œuvre effective des points 1 et 2 dudit accord ;

4. Jusqu'à l'application complète du Protocole de sécurisation des frontières et le déploiement complet des Forces, les deux parties doivent, à travers la coordination au sein de la Commission bilatérale conjointe militaro-

RCA qui ont normalisé leurs relations.

La MINURCAT I, EUFOR Tchad-RCA et la MINURCAT II ont contribué à créer un environnement favorable à l'entente régionale, mais aucune n'a eu un rôle décisif. C'est la volonté des responsables locaux de s'approprier de la situation et de l'utiliser à leur avantage qui a prévalu, avec un fort sentiment de souveraineté nationale et de contrôle de leurs territoires respectifs. Une fois privées de leurs soutiens extérieurs, les oppositions armées ont dû composer avec les gouvernements ou prolonger des affrontements, dans un environnement politique moins favorable. Il reste que les trois États concernées demeurent politiquement et socialement instables et que le problème des réfugiés et des personnes déplacées n'ont pas encore été résolus de manière satisfaisante pour ces populations<sup>303</sup>. En 2012, les affrontements armés n'ont pas cessé au Darfour. Le Soudan est en conflit larvé avec le Soudan du sud, qui lui-même est en proie à des violences internes, pour des questions de terres, d'eau et de pâturages, similaires à celles du Darfour. Aussi, la Cour Pénale Internationale maintient son mandat d'arrêt à l'encontre du président soudanais, Omar Bachir, ce qui complique la résolution des problèmes régionaux dans cette partie de l'Afrique<sup>304</sup>.

---

sécuritaire, veiller à ce qu'aucune activité hostile ne soit menée contre l'un ou l'autre des deux États à partir de leur territoire respectif d'ici le 21 février 2010. »

[http://www.primature-tchad.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=210:accord-tchad-soudan-communique-final-conjoint&catid=1:le-journal](http://www.primature-tchad.org/index.php?option=com_content&view=article&id=210:accord-tchad-soudan-communique-final-conjoint&catid=1:le-journal) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>303</sup> SEBAHARA Pamphile, « Bilan en demi-teinte d'une opération de paix : la MINURCAT en Centrafrique et au Tchad », février 2011, Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP); [http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2011/NA\\_2011-02-11\\_FR\\_P-SEBAHARA.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-02-11_FR_P-SEBAHARA.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>304</sup> La CPI avait été saisie de la situation au Darfour par la Résolution 1593 (2005) du Conseil de sécurité des Nations Unies en vue d'enquêter sur les graves violations présumées du Droit International humanitaire et des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Le Conseil de sécurité avait décidé que le gouvernement soudanais et toutes les autres parties au conflit du Darfour devaient « coopérer pleinement avec la Cour et le Procureur et leur apporter toute l'assistance nécessaire ». Le procureur de la Cour pénale internationale, M. Luis Moreno-Ocampo, de l'Argentine, a présenté, dès le 27 février 2007, des preuves de crimes impliquant tant le gouvernement soudanais que la milice Janjaweed. Le 14 juillet 2008, la CPI a engagé des poursuites à l'encontre du Président Omar Bachir, le Président de la République du Soudan. Après avoir présenté d'autres éléments à charge, le 20 novembre 2008, la Cour a délivré un mandat d'arrêt, le 4 mars 2009, contre le Président du Soudan, pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité, mais pas pour génocide, comme le souhaitait le procureur.

Pour la première fois, dans l'histoire de la Cour, un Chef d'État en exercice était visé par un mandat d'arrêt. Le Président Al-Bachir a aussitôt réagi en rappelant que le Soudan n'était pas partie au Traité de Rome reconnaissant compétence à la Cour pénale internationale et a nié les charges pesant contre lui. Certains États ont demandé au Conseil de Sécurité des Nations Unies de demander à la CPI d'appliquer l'Article 16 du Traité de Rome de 1998 sur les statuts de la CPI. Celui-ci oblige la CPI à surseoir toute enquête ou poursuite dans un délai de douze mois, renouvelable pendant trois ans. L'UA soutien ce moratoire et le Président soudanais reste libre de ses mouvements en Afrique et aussi en dans certains États d'Asie. Cependant, le Conseil de sécurité est divisé sur cette question et aucun sursis n'a été prononcé.

Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH), « La Cour pénale internationale et le

## **B. Une opération porteuse d'espoir pour la PSDC : EUNAVFOR « Atalanta ».**

La quatrième opération militaire de l'UE en Afrique subsaharienne, l'EUNAVFOR « Atalanta », a comme théâtre d'opérations, les côtes de la Somalie, l'Océan indien et le Golfe d'Aden. Les actes de piraterie maritime, avec arraisonnement de bateaux et la prise en otage d'équipages, se sont multipliés à partir de 2006/2007 et ont affecté les transports du Programme alimentaire mondiale des Nations Unies (PAM), à destination de la Corne de l'Afrique, et de manière générale les navires de la marine marchande et les flottes de pêche européennes, présentes sur la région. Le 26 mai 2008, le Conseil de l'Union Européenne avait exprimé sa préoccupation sur la recrudescence des actes de piraterie au large des côtes somaliennes<sup>305</sup>. Certains États européens, dans le cadre d'actions unilatérales ou de coordinations ad-hoc, et aussi au sein de l'OTAN, avaient déjà commencé à prendre des dispositions en vue d'une action internationale sur zone. L'UE est ainsi devenue un de ces cadres de coordination, sous le drapeau d'une opération de la PESD.

### **1. EUNAVFOR « Atalanta », première opération maritime UE.**

Le 5 août 2008, le Conseil de l'Union Européenne a approuvé le concept de gestion de crise pour une action de l'Union Européenne en vue d'une contribution à la mise en œuvre de la résolution n°1816 du Conseil de Sécurité. Sur la base de cette décision, le Conseil de l'UE a adopté deux Actions communes, dont la première, du 19 septembre 2008, porte sur la coordination militaire de l'UE dans le combat contre la piraterie<sup>306</sup> et la deuxième, du 10

---

Darfour, Questions/réponses » [http://www.fidh.org/IMG/pdf/Q\\_A\\_Bechir\\_FR\\_final.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/Q_A_Bechir_FR_final.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>305</sup> Union Européenne, 2870<sup>ème</sup> session du Conseil Affaires générales et relations extérieures, Communiqué de presse, 9868/1/08 REV 1 (fr) (Presse 141), Bruxelles, les 26-27 mai 2008, p. 13, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/gena/100724.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/100724.pdf) (consulté le 28 mai 2012). Dans les conclusions sur la Somalie, les ministres des affaires étrangères et de la défense de l'UE, expriment leur préoccupation avec le développement des activités de piraterie, dans les termes suivants :

« 9. Le Conseil se déclare préoccupé par la recrudescence des actes de piraterie au large des côtes somaliennes, qui compromettent les actions humanitaires et le trafic maritime international dans la région et contribuent à la poursuite des violations de l'embargo sur les armes décrété par les Nations Unies. Il sait gré au Conseil de Sécurité des Nations Unies de s'être engagé à s'attaquer au problème des actes de piraterie et des vols armés au large de la côte somalienne et attend avec intérêt l'adoption rapide d'une résolution du Conseil de Sécurité dans ce sens.

10. Le Conseil se félicite de la série d'initiatives prises par certains États membres de l'UE en vue d'offrir une protection aux navires du Programme alimentaire mondial et accueille avec satisfaction les dispositions du paragraphe 11 de la résolution 1814 du Conseil de Sécurité des Nations Unies à cet égard. Il insiste sur la nécessité d'une plus large participation de la communauté internationale à ces escortes afin que l'aide humanitaire parvienne à la population somalienne. »

<sup>306</sup> Union Européenne, Action commune 2008/749/PESC du Conseil, du 19 septembre 2008, relative à l'action de coordination militaire de l'Union Européenne à l'appui de la résolution 1816 (2008) du Conseil de Sécurité

novembre 2008, est relative à la mise en place d'une opération militaire européenne de combat contre la piraterie<sup>307</sup>. L'opération de l'UE avait trois objectifs majeurs, qui étaient le soutien aux efforts des Nations Unies contre la piraterie, au large de la Somalie, et l'appui aux Résolutions 1814, 1816 et 1838 du Conseil de Sécurité ; la protection des navires du Programme Alimentaire Mondial à destination et au départ de la Somalie ; et la protection des navires marchands, de pêche et de plaisance, « ainsi qu'à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et des vols à main armée au large des côtes de la Somalie ».

Après la mise en place d'une Cellule de coordination des efforts européens, établie à Bruxelles, les États membres ont accepté l'offre du Royaume-Uni de fournir un État-Major d'Opération, qui est situé à Northwood, au Royaume-Uni<sup>308</sup>. L'opération EUNAVFOR « Atalanta » a été lancée le 8 décembre 2008. Le 31 décembre 2008 et le 5 janvier 2009, l'UE a signé deux accords sur le statut des forces, avec la Somalie et Djibouti<sup>309</sup>, respectivement, afin de faciliter le déroulement des opérations navales européennes. Le 23 octobre 2009 un SOFA a aussi été signé avec les Seychelles<sup>310</sup>.

Le commandant de la force se trouve sur la zone d'opérations, à bord d'un navire amiral. Les ports d'attache de la force maritime européenne se trouvent à Djibouti et aux îles Seychelles. Ces deux pays servent aussi de base de stationnement pour les avions de patrouille maritime et d'observation européens. La composition de la force navale européenne

---

des Nations Unies (EU NAVCO), JOUE L 252 du 20.9.2008, pp. 39-42.

<sup>307</sup> Union Européenne, Action commune 2008/851/PESC du Conseil, du 10 novembre 2008, concernant l'opération militaire de l'Union Européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE L 301 du 12.11.2008, pp. 33-37.

<sup>308</sup> Le Commandant de l'opération, à la fin de 2012, est le Rear-Admiral Duncan Potts. Le 3 juillet 2012, le Comité Politique et de Sécurité a nommé le vice-amiral Enrico Credendino (Italie), commandant de la force européenne.

Comité Politique et de Sécurité, Décision ATALANTA/2/2012 (2012/361/PESC) du 3 juillet 2012 portant nomination d'un commandant de la force de l'UE pour l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie (Atalanta), JOUE L 176 du 6.7.2012, p. 64.

<sup>309</sup> Accord entre l'Union Européenne et la République de Somalie relatif au statut de la force navale placée sous la direction de l'Union Européenne en République de Somalie, dans le cadre de l'opération militaire de l'Union Européenne Atalanta (signé à Nairobi, le 31 décembre 2008), JOUE L 10 du 15.1.2009, p. 29-34.

Accord entre l'Union Européenne et la République de Djibouti relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne dans la République de Djibouti dans le cadre de l'opération militaire de l'Union Européenne Atalanta (signé à Djibouti, le 5 janvier 2009), JOUE L 33 du 3.2.2009, p. 43-48.

<sup>310</sup> Accord entre l'Union européenne et la République des Seychelles relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union européenne dans la République des Seychelles dans le cadre de l'opération militaire de l'Union européenne Atalanta (signé à Victoria, Seychelles, le 10 novembre 2009), JOUE L 323 du 10.12.2009, p. 14-19.

varie selon les disponibilités des États participants et les besoins opérationnels. EUNAVFOR « Atalanta ». La saison de la mousson est la moins propice aux actions de piraterie et la taille de la force européenne peut être réduite à ce moment. Le déploiement des forces comprend de 4 à 7 unités de surface, de 3 à 4 avions de patrouille maritime et d'observation et des équipes de protection embarquées (« Vessel Protection Detachment », VPD)<sup>311</sup>.

Celles-ci, sont composées par des soldats des forces spéciales des États membres contributeurs, et peuvent être déployées, à la demande, sur des navires marchands ou autres, qui en font la demande, lors de la traversée de la zone d'opérations. Cette méthode, permet à des États membres de l'UE de participer à l'opération sans déployer des unités de surface<sup>312</sup>.

À l'automne 2012, la force navale européenne comprenait 6 navires de surface, dont le bâtiment de projection et de commandement, italien, ITS San Giusto, qui est le navire-amiral de la force européenne. Étaient aussi présents des navires de l'Espagne (ESPS Castilla et ESPS Relampago), de l'Allemagne (FGS Sachsen), de la France (frégate « Floréal ») et un navire roumain (ROS Regele Ferdinand). Tous ces navires peuvent transporter des hélicoptères embarqués. Ceux-ci sont utilisés pour la surveillance maritime, avec des drones embarqués, et sont l'outil par excellence des interventions d'urgence en cas d'attaque par des pirates. Au total, l'opération EUNAVFOR « Atalanta » mobilise une moyenne de 1500 marins, soldats et autres personnels.

La zone des opérations est très vaste et couvre une surface de 2 000 000 miles nautiques (4 000 000 kilomètres carrés), s'étendant des côtes de la Somalie, jusqu'aux îles Seychelles et dans le Golfe d'Aden<sup>313</sup>. En dépit des moyens mobilisés et de l'étendue géographique de l'opération, les coûts communs, pris en charge par le mécanisme

---

<sup>311</sup> Union Européenne, Action Extérieure, « Opération maritime de l'UE contre la piraterie (EUNAVFOR Somalia - Opération ATALANTA) », Fiche d'information, EUNAVFOR/40, 30 mai 2012, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/120530\\_Factsheet%20EUNAVFOR%20SOMALIA\\_v40FR.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/120530_Factsheet%20EUNAVFOR%20SOMALIA_v40FR.pdf) (consulté le 25 septembre 2012).

<sup>312</sup> Ainsi, à la fin de l'année 2012, des équipes VPD de l'Irlande et de la Lituanie étaient déployées au sein de la force européenne.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Pirates gardez-vous ! Les rangers wing (irlandais) arrivent... », Blog Bruxelles 2, 18 septembre 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie> (consulté le 28 septembre 2012) ;

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Des commandos lituaniens dans Atalanta », Blog Bruxelles 2, 5 octobre 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie> (consulté le 8 octobre 2012).

<sup>313</sup> Union Européenne, Action Extérieure, « Opération maritime de l'UE contre la piraterie (EUNAVFOR Somalia - Opération ATALANTA) », Fiche d'information, EUNAVFOR/40, 30 mai 2012, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/120530\\_Factsheet%20EUNAVFOR%20SOMALIA\\_v40FR.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/120530_Factsheet%20EUNAVFOR%20SOMALIA_v40FR.pdf) (consulté le 25 septembre 2012).

« ATHENA » sont modestes, avec une moyenne de 8 millions d'euros par an, depuis 2010<sup>314</sup>. Ceci s'explique par le fait que les pays participants assument les dépenses liées au déploiement et au maintien sur place de leurs navires, équipements et équipages. Ces coûts sont supportables car, en ce qui concerne les forces de marine européennes, cette opération sert aussi d'entraînement, de formation et de test et d'évaluation des équipages et des équipements. Ceci fait partie de des activités de routine des marines nationales.

Le bilan de l'opération navale « Atalanta » est positif notamment<sup>315</sup>, en ce qui concerne l'escorte des navires du PAM, la protection du ravitaillement maritime de la force de l'UA en Somalie, l'AMISOM et de manière générale, la lutte contre la piraterie dans la région.

En termes dissuasifs, cependant, l'opération européenne, comme celles de l'OTAN et des coalitions ad hoc sur zone, n'a pas réussi à arrêter les actes de piraterie maritime de manière durable. Ceci en dépit de la coordination internationale et régionale, qui a été établie sur cette question. La force européenne n'opère pas seule et elle coordonne ses actions avec l'opération de l'OTAN « Ocean Shield »<sup>316</sup> et la Combined Task Force 151<sup>317</sup> ou Combined Maritime Forces (CMF) (CTF-151), coordonnée par les États-Unis<sup>318</sup>. D'autres forces navales

---

<sup>314</sup> Idem. L'opération « ATALANTA » a été financée respectivement à hauteur de 8,4 et de 8,05 millions d'euros en 2010 et en 2011. Le budget prévu pour les coûts communs, couverts par le mécanisme « Athéna », entre 2012 et 2014 est de 14,9 millions d'euros.

<sup>315</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « Chapeau bas de Londres pour l'opération Atalanta », Blog Bruxelles 2, 5 octobre 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie> (consulté le 8 octobre 2012).

<sup>316</sup> L'opération « Allied Provider » de protection des navires du Programme alimentaire mondial (PAM) et de surveillance au large des côtes de la Somalie (octobre – décembre 2008) ; l'opération « Allied Protector » (mars – août 2009) ; et l'opération « Ocean Shield » (depuis août 2009). Les opérations de l'OTAN sont composées en majorité par des navires et des équipages européens, avec aussi une présence américaine, canadienne et turque. La Norvège, qui est un État membre de l'OTAN mais pas de l'UE, a été le premier État tiers à participer dans l'opération EUNAVFOR « Atalanta ». Voir, OTAN, « Opérations de lutte contre la piraterie », [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_48815.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>317</sup> Le Danemark, le seul État membre de l'UE qui ne participe pas aux décisions et actions au titre de la PSDC, est présent dans le combat contre la piraterie au sein de la CTF-151. D'autres États européens y contribuent aussi avec des navires, sur une base régulière, à la CTF-151 : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Turquie.

Combined Maritime Forces, <http://combinedmaritimeforces.com/> (consulté le 30 septembre 2012).

<sup>318</sup> Les États-Unis ont organisé deux coalitions maritimes, dans la zone des opérations maritimes concernée, la Combined Task Force 150 et la Combined Task Force 151. La première, fait partie du dispositif « Liberté immuable » (« Enduring Freedom »), de combat contre le terrorisme (depuis 2001), et la seconde est engagée dans le combat contre la piraterie, depuis janvier 2009. Ces deux forces comportent en général le double de celles des dispositifs de l'UE et de l'OTAN (14 à 15 navires pour 6 à 9, en moyenne. La participation est plus grande, avec des pays d'Asie, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et autres pays, dans un total de 25 États participants (dont une majorité de pays européens). Le commandement de l'opération est situé à Bahreïn, dans le quartier-général de la Ve flotte des États-Unis. Voir, Combined Maritime Forces, « Combined Task Force (CTF) 151 », <http://www.cusnc.navy.mil/cmef/151/index.html> (consulté le 28 mai 2012). Les marines de la Chine, de

opèrent aussi sous pavillon national, comme celles de la Chine, de la Corée du Sud, de l'Inde, de l'Iran, du Japon et de la Russie, par exemple.

Avec l'opération « Atalanta » l'UE a démontré à nouveau la volonté d'être un contributeur responsable et crédible en matière de paix et de sécurité, en coopérant avec les Nations Unies, tout en préservant son autonomie politique et opérationnelle. En février 2012, les États membres de l'UE ont décidé de prolonger l'opération jusqu'en décembre 2014 et de renforcer son mandat pour permettre des actions ciblées à terre<sup>319</sup>. L'opération européenne a aussi un important rôle en matière de prise en compte de la question du traitement à réserver aux pirates appréhendés. Elle agit aussi, dans le cadre de l'approche compréhensive et globale de la gestion des crises par l'UE, en matière d'assistance au renforcement des capacités maritimes régionales.

## **2. EUNAVFOR « Atalanta », un laboratoire de la stratégie maritime européenne et du traitement juridique des pirates.**

Au niveau de l'organisation et des ressources disponibles, l'opération EUNAVFOR « Atalanta », qui termine sa quatrième année sur une base de succès et d'améliorations progressives, se déroule de manière optimale. Elle est devenue l'exemple à suivre de la contribution de l'UE en matière de paix et de sécurité et contribue à l'élaboration progressive d'une stratégie maritime pour l'UE. La coordination et les opérations contre la piraterie, peuvent être étendues, avec des adaptations, à des opérations de surveillance maritime, de surveillance d'embargos, de contrôle et de sécurisation des voies maritimes internationales, voire à des opérations maritimes anti-terroristes. L'expérience de l'opération « Atalanta »

---

l'Inde, de la Russie participent aussi aux opérations de lutte contre la piraterie, avec des opérations nationales.

<sup>319</sup> Union Européenne, Décision 2012/174/PESC du Conseil, du 23 mars 2012, modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union Européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE L 89 du 27.3.2012, pp. 69-71.

L'extension de la zone de l'opération est décrite dans l'article premier, (1) 2.), de la manière suivante :

« 2. La zone d'opérations des forces déployées à cet effet comprend le littoral somalien et les eaux intérieures, ainsi que les zones maritimes au large des côtes de la Somalie et des pays voisins dans la région de l'Océan indien, conformément à l'objectif politique d'une opération maritime de l'Union Européenne, tel qu'il est défini dans le concept de gestion de crise approuvé par le Conseil le 5 août 2008. »

Une première action offensive a eu lieu au mois de mai, avec une attaque hélicoptérée contre des installations des pirates somaliens, près de la ville de Haredhere, au Galmudug. Un seul hélicoptère français aurait été engagé.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Première action offensive des forces anti-pirates de l'UE sur la côte somalienne (maj) », Blog Bruxelles 2, B2, 15 mai 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie> (consulté le 28 mai 2012).

pourrait aussi être utilisée, si les États membres le décidaient, pour combattre la piraterie qui se développe en Afrique de l'Ouest.

Un sujet de débat que l'opération « Atalanta » a soulevée, c'est celui relatif au traitement à donner aux pirates appréhendés. Ceci est une question juridique importante, qui n'a pas été réglée de manière satisfaisante au niveau européen, du fait d'approches politiques et juridiques différentes<sup>320</sup>. Il n'y a pas de règles communes européennes sur le traitement des pirates capturés, dont une partie est livrée à la Justice du Kenya, de la Tanzanie, du Puntland, du Somaliland et des îles Seychelles. D'autres, ont été amenés en Europe pour jugement, aux Pays Bas (2010, 2011, 2012), en Allemagne (2010), en Espagne (2011) et en France (2011).

Toutefois, en dépit des débats au sein de l'UE, dans le cadre de la coopération en matière de justice et sécurité intérieure, aucune législation commune n'a été proposée pour harmoniser les lois nationales en matière de piraterie<sup>321</sup>. Dans certains cas, cette absence de réglementation a fait que les pirates, une fois désarmés, ont été libérés en Somalie<sup>322</sup>.

---

<sup>320</sup> TREVES Tullio, « Piracy, Law of the Sea, and Use of Force : Developments off the Coast of Somalia », *The European Journal of International Law* Vol. 20 n° 2, pp. 399 – 414, doi: 10.1093/ejil/chp027, <http://ejil.oxfordjournals.org/content/20/2/399.full.pdf+html> (consulté le 28 mai 2012).

L'auteur souligne les insuffisances des cadres juridiques contemporains et de la coutume maritime, en ce qui concerne le recours à la force militaire contre la piraterie et les problèmes juridiques liés aux arrestations et aux poursuites juridiques contre les pirates. Depuis 2009 les progrès ont été lents et beaucoup de décisions sont prises sur place en fonction des circonstances. Les jugements en Europe et aux États-Unis sont réservés pour les pirates ayant commis des actes de violence armée contre les équipages européens (avec des victimes mortelles ou des blessés) ou contre les marins engagés dans la lutte contre la piraterie.

En France, en 2011, l'Assemblée Nationale et le Sénat ont mis à jour la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer, pour l'adapter au combat contre la piraterie. La loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer modifie aussi les dispositions du code pénal, du code de procédure pénale et du code de la défense, pour prendre en compte les cas d'arrestation et de jugement des pirates sur l'ensemble du territoire national (y compris les DOM-TOM et autres possessions françaises) ; « Loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer », JORF n° 0004 du 6 janvier 2011, texte n° 2, p. 374, NOR: DEFX0914087L, [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=E9E1B068AF8855C227BFD507B1715C68.tpdjo10v\\_3?cidTexte=JORFTEXT000023367866&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=E9E1B068AF8855C227BFD507B1715C68.tpdjo10v_3?cidTexte=JORFTEXT000023367866&categorieLien=id) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>321</sup> Voir à ce sujet GROS-VERHEYDE Nicolas, « Que faire des pirates arrêtés ? Où les juger ? Où les emprisonner ? Réponses ... », Blog Bruxelles 2, 10 février 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie> (consulté le 15 mars 2012) et « Jugement des pirates : les solutions de Londres », Blog Bruxelles 2, 23 février 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie-maritime/jugement-des-pirates-les-solutions-de-londres.html> (consulté le 15 mars 2012).

<sup>322</sup> Aux États-Unis, lors d'un premier jugement d'un groupe de pirates somaliens, le 17 août 2010, la Cour du District Fédéral, en Virginie, a estimé que le fait d'approcher un navire et d'engager une action armée n'est pas constitutif d'un acte de piraterie, selon les termes de la loi et de la jurisprudence américaines, qui remontent à 1819 et 1820 respectivement. Un jugement en appel a condamné les pirates somaliens à la prison à perpétuité et relancé le débat aux États-Unis sur l'adéquation entre les lois nationales et la réalité internationale, en matière de piraterie maritime ; « Somalis No Longer Face Federal Piracy Charges », *The New York Times* (Etats-Unis, en ligne),

Lors de la Conférence internationale organisée par le Royaume-Uni, à Londres, sur la Somalie, le 23 février 2012, plusieurs approches ont été prises en considération. Il s'est agi notamment de la poursuite des accords avec la Tanzanie, le Kenya, le Puntland, le Somaliland et les Seychelles pour le transfert et le jugement des pirates, de la mise sur pied d'un groupe intergouvernemental chargé d'une traçabilité l'argent des rançons payées aux pirates, pour la libération d'équipages et la restitution de navires en leur possession, ainsi que de la mise en place d'une Centre de coordination régional de renseignement en matière de poursuites contre la piraterie (« Regional Anti-Piracy Prosecutions Intelligence Coordination Centre »).

Ce centre serait établi aux Seychelles, et, financé par le Royaume-Uni et d'autres pays concernés<sup>323</sup>. Pour éviter de traduire tous les pirates en justice en Europe, les États membres de l'UE ont donné à celle-ci le mandat de négocier des accords pour le transfert, le jugement et la détention des pirates arrêtés. L'UE a ainsi signé des accords en ce sens avec le Kenya (mars 2009) et les Seychelles (décembre 2009). Des accords sont en attente avec Maurice et la Tanzanie. Des transferts de pirates appréhendés ont aussi été faits vers le Puntland et le Somaliland, sur une base ad hoc<sup>324</sup>.

La présence permanente des forces marines européennes dans la zone d'opérations d'« Atalanta » a aussi accru les contacts entre celles-ci et les marines régionales. Des démonstrations sont organisées régulièrement, par les marines européennes, en matière de capacités et de savoir-faire, pour les autorités civiles et militaires locales<sup>325</sup>. Ces activités sont communes aux marines de beaucoup d'États et desservent des objectifs de diplomatie et de

---

[http://www.nytimes.com/2010/08/18/us/18pirates.html?\\_r=1&scp=1&sq=somali%20pirates%20new%20york%20trial&st=cse](http://www.nytimes.com/2010/08/18/us/18pirates.html?_r=1&scp=1&sq=somali%20pirates%20new%20york%20trial&st=cse) (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>323</sup> Conférence de Londres sur la Somalie, Communiqué, « Piracy », Londres, 23 février 2012, <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=PressS&id=727627582> (consulté le 15 mars 2012).

<sup>324</sup> Voir, Gros-Verheyde Nicolas, « Que faire des pirates arrêtés ? Où les juger ? Où les emprisonner ? Réponses ... », Blog Bruxelles 2, B2, 10 février 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie> (consulté le 28 mai 2012). Pour une critique de l'approche européenne de vouloir faire juger et incarcérer les pirates au Kenya et dans d'autres États de la région voir, OSIRO Deborah, « Somali pirates have rights too – Judicial consequences and human rights concerns », Institute for Security Studies (Afrique du sud), ISS Paper 224, July 2011, 28 p., <http://www.iss.co.za/uploads/Paper224SomaliPirates.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

L'auteure souligne les insuffisances des systèmes judiciaires africains et le problème général du respect des droits de l'homme et des droits de la défense, appliqués aux pirates. Elle note à ce titre que si les droits de l'homme sont universels « ils doivent profiter à tous, sans discrimination » (p. 2). L'auteure conclut son analyse sur le besoin de soutenir les efforts de l'IGAD et de l'UA (AMISOM) pour stabiliser la Somalie et s'attaquer aux causes de la piraterie et de la criminalité dans ce pays (pp. 16-17).

<sup>325</sup> EUNAVFOR Somalia – Operation « Atalanta », « EU Naval Force Ship ESPS Relampago Trains Djibouti Coastguard », 19 octobre 2012, <http://www.eunavfor.eu/2012/10/eu-naval-force-ship-esps-relampago-trains-djibouti-coastguard/> (consulté le 20 octobre 2012).

promotion des équipements et du savoir-faire. Ces deux derniers aspects peuvent conduire, si les conditions le permettent, à des accords de coopération et aussi à des achats de matériels et de technologies. L'opération « Atalanta », en favorisant ces contacts, a aussi contribué à la mise en place de la mission d'assistance de l'UE au renforcement des capacités maritimes régionales, EUCAP-Nestor<sup>326</sup>, qui commence ces activités à la fin de 2012. L'opération « Atalanta », la mission de formation des forces somaliennes (EUTM-Somalia) et la mission EUCAP-Nestor, constituent la base opérationnelle du cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique, adopté par le Conseil de l'Union Européenne, le 14 novembre 2011<sup>327</sup>.

Au-delà de la coopération régionale, l'opération «Atalanta » a aussi permis à l'UE de créer une relation de travail fructueuse avec l'Organisation Maritime Internationale (OMI). Sous l'égide de l'opération « EUNAVFOR « Atalanta, il a été mis en place un Centre de Sécurité Maritime pour la Corne de l'Afrique (Maritime Security Centre – Horn of Africa). Cette structure fonctionne comme un réseau de contacts et de communications notamment, par l'intermédiaire du réseau Internet, qui permet de localiser la majorité des navires qui naviguent dans les eaux du Golfe d'Aden. Les informations sont aussi partagées avec l'opération de l'OTAN et avec la CTF-151/CMF. Ce système, permet, par exemple, à des navires européens de se déployer dans la zone de passage des navires qui adhèrent au MSC, afin de sécuriser la zone et d'agir comme une force de dissuasion face à d'éventuels attaques des pirates<sup>328</sup>.

Avec sa contribution, non seulement à la lutte contre la piraterie, mais aussi à la sécurité de la navigation maritime internationale, dans une vaste zone d'opérations maritimes, l'opération « Atalanta » est devenue une référence internationale dans ce domaine. Ce qui a démarré comme une expression du soutien de l'UE aux Nations Unies, a évolué vers une contribution opérationnelle très importante à la stabilité régionale dans la Corne de l'Afrique et à la sécurité internationale, dans le domaine stratégique de la liberté des mers et de la navigation.

---

<sup>326</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/389/PESC du Conseil du 16 juillet 2012, « relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR) », JOUE L 187 du 17.7.2012, pp. 40-43.

<sup>327</sup> Conseil de l'Union Européenne, « Corne de l'Afrique – Conclusions du Conseil – Un Cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique », 16858/11, 18 p., Bruxelles, le 14 novembre 2011, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st16/st16858.fr11.pdf> (consulté le 20 novembre 2011).

<sup>328</sup> Maritime Security Centre – Horn of Africa (MSC-HOA), <http://www.mschoa.org/on-shore> (consulté le 15 octobre 2012).

## BILAN/CONCLUSION DU TITRE PREMIER

Dans ce titre, l'objectif était de démontrer que l'Union Européenne est un partenaire efficace pour la sécurisation d'une zone subsaharienne d'un continent noir en proie à une conflictualité qui hypothèque son avenir et notamment son développement souhaité et la prospérité à laquelle aspirent les Africaines et les Africains, eu égard aux importantes richesses naturelles du continent.

Aussi, vient-il d'être démontré que l'efficacité européenne, pour la paix en Afrique subsaharienne, résulte de la diversité de ses instruments qui la prédispose à couvrir au large spectre d'un théâtre d'opérations ou de missions, en mettant en œuvre son approche globale et compréhensive, tel que cela a été prouvé par des initiatives multiformes et multidimensionnelles réussies.

Les instruments pour l'action extérieure de l'UE, mis en exergue, sont en effet ceux économiques, hérités du processus ACP/CEE-UE autorisant conventionnellement d'encadrer l'aide au développement par des clauses de conditionnalité politique instituées par les conventions de Lomé et de Cotonou. Il a été étayé que cette conditionnalité démocratique est le résultat d'un processus normatif très laborieux amorcé sans succès de Yaoundé II et Lomé III, mais qui a abouti avec Lomé III, IV, IV bis et Cotonou.<sup>329</sup> Cette conditionnalité

---

<sup>329</sup> GRANELL Francesc (direction), *Le Droit de la CE et de l'Union Européenne*, Commentaire J. MÉGRET, Vol. 13, *La Coopération au développement de la Communauté Européenne*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2005, 475 p., pp. 78-82.

Dans son étude l'auteur développe l'idée selon laquelle malgré ces précédents, les États ACP refusèrent l'introduction d'une référence aux droits de l'homme dans la convention de Lomé II, en dépit de l'insistance du commissaire Cheysson et de certains États membres de la Communauté (notamment la Grande-Bretagne et les Pays-Bas). Ils ont soutenu que Lomé étant un forum économique et commercial que les questions des droits de l'homme devaient être traitées au Nations Unies. Lomé II (comme Yaoundé II) n'étaient qu'une mise à jour de Yaoundé I-sauf en ce qui concerne le Sysmin. Il fallut donc attendre Lomé III (signé le 8 décembre 1984) pour voir apparaître à l'article 4 une allusion à l'importance de la dignité humaine (pas encore aux droits de l'homme), l'accent étant mis sur les droits économiques, culturels et sociaux (plutôt que sur les droits civils et politiques).

Compte tenu des pouvoirs accrus que l'acte unique européen (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1987) donnait au Parlement Européen en matière de conclusion des accords internationaux, les ACP ont été obligés d'accepter une clause démocratique effective dans la convention de Lomé IV, signé en décembre 1989.

Après dix ans de lutte, le respect des droits de l'homme devient une clause fondamentale de la relation établie avec Lomé IV.

Tant la position du Parlement européen que la fin de la guerre froide et l'évolution des idées en la matière à l'échelle internationale ont aussi facilité l'introduction de clauses de conditionnalité démocratique dans les accords négociés par la Communauté avec des pays non-ACP comme les accords de coopération avec le Chili (4), l'Uruguay (5) et le Paraguay (6).

potentiellement pourvoyeuse de la paix démocratique, procède de ce que le Professeur Jean-François Guilhaudis appelle « sécurité démocratique [ou] produit d'exportation des sociétés occidentales [...] une garantie de la paix [dans] l'idée [...] que les démocraties ne se font pas la guerre [et sont des véhicules] de la sécurité démocratique ou de la démocratisation des réformes à apporter au système politique et économique (économie de marché) et dans la mise en place de l'État de droit »<sup>330</sup>. C'est ce que va réaliser l'Union Européenne en mettant en œuvre, avec succès, les clauses de la conditionnalité politique ACP/CEE-UE, en application des conventions de Lomé et de Cotonou, en engageant le dialogue politique et en suspendant son aide au développement du Togo. Ainsi, est-il démontré que cette action européenne, dont la base juridique recherchée en 1993 puis instituée à partir de 1995 (Lomé IV bis) a été et demeure une indéniable contribution à la gestion de la crise née, du déficit démocratique togolais. Cette conditionnalité a continué à produire ses effets d'instruments européens de prévention structurelle de la paix, depuis le renforcement de son application pour faire face à l'aggravation de la crise, suite au décès du Président Général Gnassingbé Eyadema.

---

Lomé IV a été signé pour dix ans au lieu de cinq pour les partenariats antérieurs ACP-CE, le protocole financier (passage du septième au huitième FED) devant être renouvelé au bout de cinq ans. L'article 366 de Lomé IV prévoyait la possibilité d'une révision à mi-parcours. Dans ce cadre, les partenaires de Lomé choisirent un aménagement qui a changé 71 des 379 articles de la convention.

Au moment de la signature de Lomé IV bis (4 novembre 1995), le traité de Maastricht, avec ses éléments de coopération au développement, était déjà en vigueur avec des objectifs précis assignés à l'action de développement de la Communauté, sans distinction géographique, parmi lesquels l'établissement d'une base légale à l'insertion de clauses de conditionnalité démocratique, comme l'a reconnu la Cour de justice (9).

La convention Lomé IV révisée - et à sa suite l'accord de Cotonou - introduit non seulement une clause de conditionnalité au regard des droits de l'homme et la démocratie mais aussi des clauses positives d'encouragements de la démocratie et des clauses de suspension de l'aide tout à fait explicites (article 366a de Lomé IV bis et article 96 de Cotonou). Un élément institutionnel important de Lomé IV bis a été la modification de l'article 32 de Lomé IV. Les représentants des pays ACP dans l'ensemble paritaire devraient être désignés par leur Parlement national. Il a aussi été ajouté un paragraphe à l'article 30 prévoyant l'élargissement du dialogue politique (logique dans le cadre de la PESC introduite par le traité de Maastricht ;

Enfin Lomé IV bis a modifié les systèmes Stabex et Sysmin, vu leur adaptation pour éviter de consolider des structures obsolètes des pays ACP.

Dès la fin de l'année 1995, une réflexion qui aboutit au livre vert sur les relations entre l'UE et les pays ACP, pour tenir compte de la situation géographique résultant de la fin de la guerre froide que les préférences commerciales unilatérales sont insuffisantes, qu'il faut s'adapter aux nouvelles règles de l'OMC et que la prolifération des conflits oblige à mieux prendre en compte le contexte institutionnel et politique.

Le nouvel accord qui, en raison d'un coup d'État à Fidji où était prévue sa signature, est signé à Cotonou, au Bénin, le 23 juin 2000 entre les quinze États membres de l'UE et les soixante-dix-sept États-ACP. L'accord est entré en vigueur suite à une ratification extrêmement lente, le 1<sup>er</sup> avril 2003.

Cotonou prévoit un dispositif de révision tous les cinq ans, en vue d'améliorer la mise en œuvre de l'accord en mai 2004, une attention particulière à la coopération financière, abouti à un accord le 24 février 2005.

<sup>330</sup> GUILHAUDIS Jean-François, Relations internationales contemporaines, Paris, Litec, 3<sup>e</sup> édition, 2010, 875 p., p. 656.

Sollicitée sur le terrain de la gestion civile et militaire des crises et conflits, l'UE n'est pas démunie des moyens d'action ; au contraire. Aussi est-il démontré que dans la recherche d'une posture d'acteur global mondial, l'UE a conceptualisé sa vision stratégique déclinée dans la stratégie de l'UE pour la sécurité de 2003, révisée en 2008 et, relativement à l'Afrique, dans le Partenariat Stratégique UE-Afrique de 2007.

Dans son cadrage stratégique, l'UE promeut une approche globale et compréhensive allant de la prévention structurelle et d'urgence des crises et des conflits, aux actions de rétablissement, d'imposition et de consolidation de la paix notamment dans le cadre des processus DDR ; un ensemble d'actions regroupées sous le générique « missions de Petersberg » telles qu'elles ont été tirées de l'UEO puis enrichies par des volets notamment humanitaires et ceux d'assistance en matière militaire.

Pour y parvenir, et au regard du souvenir amer de l'expérience des crises de l'Europe centrale et orientale, l'UE s'est dotée d'instruments PESD/PSDC de gestion militaire et civile des crises et conflits. En l'espèce, il a été distingué, dans la présentation, les organes politiques et stratégiques, des organes de gestion de la PESD/PSDC.

Les organes politiques et stratégiques en charge de la PSDC sont le Conseil Européen ou décideur stratégique réunissant au Sommet, les Chefs d'État et de Gouvernement et s'appuyant sur un Conseil de l'UE, à la fois pouvoir exécutif et pouvoir législatif, en formations ministérielles ou au niveau des Ambassadeurs.

Le conseil de l'UE s'appuie sur le Conseil Politique et de Sécurité, le COPS, contributeur à l'élaboration des politiques PESC et PSDC et fournisseur d'avis multiformes ainsi que chargé de la veille internationale. Il est aussi chargé de la préparation des réponses aux crises et des directives à adresser au CMUE et aux organes de gestion civile des crises et conflits.

Les organes militaires sont composés du CMUE et de l'UMUE. Le CMUE a une fonction stratégique d'assistance à la décision du Conseil de l'UE et du COPS ainsi que de coordination et de discussion entre le Comité des Chefs d'État-major des Armées (CEMA), sans rôle opérationnel en matière de commandement.

L'EMUE, est placé sous l'autorité du Haut Représentant et du CMUE, pour la mise en œuvre des décisions et directives du Comité. Pour la gestion civile des crises, l'UE s'est dotée d'une Direction de la Gestion des crises et de la Planification (DGCP), d'une Capacité Civile de Planification et de Conduite de Missions Civiles de Gestion de Crises (CPCC), d'un

comité chargé des aspects Civils de la Gestion des Crises (CIVCOM) et le Groupe Civilo-militaire.

Aussi, est-il démontré que c'est au moyen d'un tel arsenal et d'une telle architecture de sécurisation que l'UE est intervenue pour ses opérations militaires qui ont contribué à la paix en RDC avec « Artémis » en 2003 et EUFOR-RD Congo en 2006 ainsi que dans le cadre du Darfour avec EUFOR-Tchad/RCA et de la lutte contre la piraterie, au large des côtes somaliennes et de l'Océan indien et au Golfe d'Aden, avec EUNAVFOR « Atalanta ».

Les missions civiles de gestion de crises et conflits ont aussi contribué à prouver l'efficacité européenne dans la posture d'exportateur de paix. Elles sont d'ailleurs préférées à la fois par les européens car elles sont moins contraignantes, comme par les Africains, car elles satisfont leur aspiration à leur autonomisation ou leur indépendance par l'exercice de leur souveraineté sécuritaire. Mais pour cette dernière raison, elles ont une forte finalité de transfert de l'expertise et des capacités de sécurisation africaine aux Africains eux-mêmes, que les missions EUPOL et EUSEC en RDC, EUTEM Somalia délocalisée en Ouganda EUAVSEC au Soudan du sud et les deux EUCAP Sahel Niger et Nestor de la Corne de l'Afrique, sont traitées dans le dernier titre de la deuxième partie, titre consacré aux modalités et actions européennes contributives à l'appropriation de leur sécurité par les Africains.

En dépit des motifs de satisfaction et d'espoir pour la paix en Afrique avec le concours de l'UE, il n'en demeure pas moins que cette œuvre humaine est sujette à des imperfections qui ont été identifiés comme facteurs intrinsèques et externes limitant, dans le temps et dans l'espace, comme dans sa tonalité, l'action pacificatrice du Nobel de la paix européenne aux inavouées que l'UE devienne un jour un Nobel de la Paix africaine, de la paix et de la sécurité internationales. Ce sont ces lacunes ou faiblesses internes européennes et interférences extérieures, qui sont examinés dans le titre deuxième, dans le dessein que des corrections ou même des palliatifs soient utilement imaginés pour toute personne intéressée.

## **TITRE DEUXIÈME: DES INTERVENTIONS EUROPÉENNES CONFRONTÉES AUX FACTEURS LIMITANTS**

Les opérations de l'UE, en RDC, au Tchad-RCA et aux larges des côtes somaliennes, ont démontré l'efficacité des instruments européens de conduite des missions de Petersberg.

Avec ses instruments économiques régissant les relations avec les ACP, l'UE a contribué à la sauvegarde de la paix au Togo et à la poursuite des valeurs démocratiques aussi bien au Togo qu'ailleurs en Afrique.

Mais à côté de ces motifs de satisfaction, un certain pessimisme peut-être justifié par l'UE pour plus d'efficacité et notamment pour une paix durable en Afrique subsaharienne, rencontre des difficultés en raison des limites intrinsèques et extérieures.

L'intérêt de l'UE pour la paix et la stabilité en Afrique subsaharienne, est le résultat d'un long processus de coopération qui date de la fondation des Communautés européennes<sup>331</sup>, avec le Traité de Rome, signé le 25 mars 1957 et entré en vigueur le 1 janvier 1958.

Ainsi, la relation économique va être politisée, par l'introduction des exigences de démocratie, des droits de l'homme, de l'État de droit et de la bonne gestion des affaires publiques, dans la relation entre la CEE-UE et les États de l'Afrique subsaharienne. Les critères politiques, énoncés au niveau bilatéral, notamment par le discours de la Baule, du Président français, François Mitterrand, le 20 juin 1990, vont prendre une place de plus en plus importante, dans un contexte européen de réorientation des flux d'assistance économique et d'investissement vers les États d'Europe Centrale et de la Communauté des États indépendants (CEI), qui a succédé à l'URSS, en décembre 1991. En parallèle, s'ouvre une période d'instabilité et de conflits en Afrique subsaharienne, qui va s'étendre pour une période de plus de dix ans et dont les deux événements majeurs sont la tentative de génocide des Tutsis au Rwanda et les guerres du Zaïre et ensuite de la RDC. Les interventions européennes et internationales dans les conflits en Afrique subsaharienne, dans cette période, ont été ponctuelles et ciblées, et relevaient des décisions nationales ou étaient conduites dans le cadre des Nations Unies.

L'Union Européenne, qui n'avait pas encore les mécanismes et les capacités pour

---

<sup>331</sup> Les Traités de Rome, car il s'agit de deux textes distincts, ont créé la Communauté Économique Européenne (CEE) et la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique (EURATOM).

gérer des crises, avec le recours à des moyens militaires, suivait l'évolution de la situation en Afrique subsaharienne, en renforçant graduellement les éléments politiques de sa relation économique traditionnelle avec l'Afrique. La menace de suspension de l'assistance économique, des sanctions et des embargos, les listes de personnalités faisant l'objet de refus de visas, étaient les moyens de pression de l'UE, jusqu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

À partir de 2003 l'UE, qui dispose maintenant des mécanismes et des capacités pour la gestion militaire des crises, entame une modification qualitative importante de son approche des questions des crises et des conflits en Afrique subsaharienne. Sous l'ambition d'être un acteur international en matière de paix et de sécurité, l'UE engage ses activités dans trois domaines, les opérations militaires, les missions civiles de réforme du secteur de sécurité et de renforcement de l'État de droit et la coopération politique, dans le cadre du partenariat UE-Union Africaine, de décembre 2007. Au niveau communautaire, l'Accord de Cotonou, du 23 juin 2000, demeure le cadre central de la coopération économique, entre l'UE et l'Afrique subsaharienne. Il est cependant en train d'évoluer vers un schéma de libre-échange, incarné par les Accords de Partenariat économique (APE) que l'UE veut signer avec les États-ACP mais dont certains États africains redoutent les effets négatifs.

Le triptyque opérations-missions-partenariat, qui semblait annoncer une nouvelle relation UE-Afrique subsaharienne plus équilibrée et favorable à l'appropriation africaine, avec assistance et supervision de l'UE, des questions de paix et de sécurité, a commencé à s'essouffler entre 2008 et 2009. Cette situation tient à la fois à des facteurs internes à l'UE, et au fait que l'UE n'est pas dans une position dominante en Afrique sub-saharienne.

Cette combinaison de facteurs, ceux qui sont intrinsèques à l'UE et à ses États membres, objet du chapitre 1<sup>er</sup> et ceux qui sont dus au multilatéralisme dans lequel évolue l'Afrique subsaharienne abordés au chapitre 2, limitent la portée de l'action de l'UE en matière de développement et de paix et de sécurité.

## **CHAPITRE PREMIER : LES FACTEURS INTRINSÈQUES LIMITANT L'EFFICACITÉ EUROPÉENNE.**

L'Union Européenne a eu une décennie pour développer les concepts et élaborer les schémas institutionnels de la PESD (1993–2003). Elle a eu une autre décennie pour les mettre en œuvre (2003-2012). En 2010, avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, un nouveau chapitre de ce processus s'est ouvert avec l'introduction d'une clause de défense mutuelle (Article 42 §. 7) dans le Traité sur l'Union Européenne (TUE) et d'une clause de solidarité (Article 222) dans le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). Cette même année, le Conseil de l'UE et la Commission, ont mis sur pied, ensemble, une nouvelle structure chargée de la PESC, le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE). Tous les organes de la PESC et de la nouvelle Politique de Sécurité et Défense Commune (PSDC) se trouvent ainsi regroupés sous l'autorité du Haut Représentant pour la PESC. Cette nouvelle organisation, ainsi que des dispositions innovantes sur la Coopération Structurée Permanente (CSP, Article 42 §. 6 TUE) et le rôle de l'Agence Européenne de Défense (AED, Article 42 §. 3 TUE), étaient porteuses d'une ambition de crédibilité et d'efficacité dans la scène internationale. Cependant, au lieu d'être source de simplification et de flexibilité, dans le processus de décision et d'exécution, en matière de PESC et de PSDC, la nouvelle architecture d'organes et de structures, vise la pratique de la méthode intergouvernementale, non-intégrée. Une partie des décisions est exécutée par la Commission Européenne. La PESC et la PSDC se trouvent ainsi dans une improvisation permanente, au gré des priorités et des intérêts nationaux et aléas politiques.

Par ailleurs, en dépit des opérations et missions réalisées et en cours, l'UE n'a ni défense commune, ni même une politique de défense soutenue par des capacités autonomes, autres que celles que les États mettent à sa disposition, de manière ad hoc. Elle ne dispose pas, en 2012, d'un État-Major d'opérations. Elle n'a qu'un Centre d'opérations étroitement contrôlé par les États membres et davantage concerné par les missions civiles de la PSDC. L'UE dispose des Groupes Tactiques 1500, mais dont aucun n'a été employé pour une opération, depuis leur création, en 2004, jusqu'au début de cette année 2012.

Les progrès de l'Agence Européenne de Défense sont limités et modestes et aucun grand programme structurel d'équipements et de technologies de défense n'a été réalisé dans ce cadre, jusqu'en 2012. Les capacités existantes vont en priorité aux opérations réalisées dans le cadre de l'OTAN, qui est l'organisation la plus importante, en matière de défense,

pour la majorité des États membres de l'UE. Par ailleurs, tout en étant une grande puissance économique, certes affectée par la crise financière de la zone euro, l'UE n'arrive pas encore à financer entièrement ses opérations militaires. Cette situation correspond, de facto, à une volonté délibérée d'une majorité des États membres de contrôler l'évolution de la PSDC. Les limites politiques et institutionnelles qui limitent l'action de l'UE pour la paix et la sécurité dans le monde (Section 1), ont des conséquences en matière de capacités opérationnelles et en ce qui concerne le financement des opérations militaires (Section 2) entraînant ainsi une empreinte limitée en matière d'opérations de Petersberg.

### **Section 1 : Des moyens de l'UE tributaires des aléas politiques et institutionnels.**

Les décisions et les actions en matière de PESC et de PSDC, sont le résultat d'un équilibre entre les intérêts des États membres et les ambitions, pour l'UE, de devenir un acteur international, crédible, en matière de diplomatie et de paix et de sécurité. A cela s'additionne un jeu institutionnel complexe entre le Conseil de l'UE, la Commission et le Parlement Européen. Celui-ci, n'a certes pas de pouvoir de contrôle en matière de PSDC. Mais il vote les budgets de la PESC. Il pratique aussi une forme de diplomatie parlementaire, dès lors que des questions d'ordre communautaire ont des incidences pour les relations entre l'UE et des États tiers.

Dans ce domaine, comme pour la défense, les États priment au niveau de la décision, dont l'exécution relève, ensuite, soit de la Commission, soit du SEAE, sous le contrôle du HR. Mais comme les États membres ont des vues et des intérêts différents, la prise de décisions, qui est conditionnée par le principe de l'unanimité, conduit à des négociations et des compromis à minima, car, chaque État veut préserver et faire valoir ses intérêts nationaux. Au sein de l'UE, il n'y a pas de leadership déclaré, comme c'est le cas à l'OTAN, avec les États-Unis. Le Président du Conseil Européen, le HR, les Présidences tournantes et le rôle autonome des grands États membres, contribuent à la fragmentation du processus décisionnel. Ce processus décisionnel, à plusieurs niveaux est source de complexité, comme nous le verrons dans la sous-section 1 avant de faire constater, en sous-section 2, que le rôle subsidiaire de l'UE persiste en dépit du traité de Lisbonne et des innovations comme la coopération structurée permanente.

### **Sous-section 1 : Un processus décisionnel complexe et fragmenté.**

Depuis le Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, les États membres de l'Union Européenne, ont développé des structures de décision politique et militaire qui permettraient à l'Union d'être un acteur international crédible en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Les différentes étapes de ce processus sont principalement le Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993 ; le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999 ; le Traité de Nice, signé le 26 février 2001, entré en vigueur en le 1<sup>er</sup> février 2003. Le Traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2009, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, était censé rendre plus cohérents le processus de décision et l'action de l'Union sur le plan international, en faveur de la paix et de la sécurité. Mais les décisions stratégiques requièrent le consensus de plusieurs décideurs.

#### **A. Des décideurs stratégiques PESC/PSDC parasités par l'intergouvernemental.**

Que ce soit la PESC ou la PSDC, le rôle des États membres est déterminant, dans toutes les étapes de la prise de décisions, jusqu'à l'exécution opérationnelle et tactique. Qu'il s'agisse d'une opération militaire ou d'une mission civile. C'est l'un des motifs de complexité et des difficultés que l'on constate dans toutes les actions de l'Union en matière de paix et de sécurité. L'aspect intergouvernemental, dans ce domaine, est toujours dominant. Pour les missions civiles, la Commission a un rôle d'accompagnement et de mise en œuvre des décisions prises par le Conseil de l'UE. À l'exception du domaine de niche, que constitue le marché européen des équipements et des technologies de défense, pour lequel la Commission<sup>332</sup> a réussi à devenir un acteur réglementaire, toutes les questions politiques et

---

<sup>332</sup> Dans ce domaine, la Commission développe son action et son influence, par l'affirmation de son rôle en matière de marchés européens, étendu à la sphère des marchés publics de défense et à celle des transferts intracommunautaires de technologies de défense. Ses instruments sont la Directive 2009/43/CE, du Parlement Européen et du Conseil, du 6 mai 2009, simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté et la Directive 2009/81/CE, du Parlement Européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité. Ces textes sont en cours de transposition dans les législations nationales, en vue de leur entrée en vigueur au deuxième semestre de 2012.

Commission Européenne, Entreprises et Industries, « Industrie de la Défense - Collaborer pour la défense de l'Europe », [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/defence/index_fr.htm) (consulté le 30 octobre 2011).

Directive 2009/43/CE du Parlement Européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté, JOUE L 146 du 10.6.2009, pp. 1-36.

Directive 2009/81/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE, JOUE L 216 du 20.8.2009, pp. 76-236.

opérationnelles relevant de la PSDC lui échappent. La situation est plus préoccupante pour le Parlement, qui s'en trouve marginalisé, en plus de l'omniprésence des diplomates et fonctionnaires nationaux.

## **1. Le caractère intergouvernemental de la PSDC et la marginalisation du Parlement Européen.**

Le contrôle des États sur l'évolution et la pratique en matière de la PSDC est un élément caractéristique de celle-ci. Le caractère intergouvernemental de la PSDC est affirmé sans ambiguïté dans le Traité de Lisbonne où le principe de l'unanimité est la règle pour toutes les décisions prises dans ce domaine (Article 42.4 TUE)<sup>333</sup>. Cette pratique prend sa source dans la volonté des États, et les divisions entre eux sur cette question, de préserver leurs prérogatives nationales en matière de sécurité et de défense. Les questions constitutionnelles et politiques, l'organisation spécifique de la défense nationale dans chaque pays, les questions budgétaires et capacitaires, ainsi que le niveau de développement technologique de chaque force armée nationale, demeurent de puissants obstacles à l'émergence d'un système européen de défense commune intégrée, au sein de l'UE.

Même si les États, ont signé les Traités européens et les déclarations successives sur la PESC et la PSDC, leurs engagements concrets montrent l'existence de divergences d'appréciation. Il y a des raisons historiques et politiques variées. En effet, lors de la création de la Communauté Économique Européenne, en 1957, le projet politique énoncé dans le préambule du Traité de Rome, visant « à établir les fondements d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples européens », a été mis en arrière-plan du projet économique. Les initiatives politiques ont repris à la fin des années 1960, notamment lors du Sommet de la Haye des Six États membres de la CEE<sup>334</sup>, des 1 et 2 décembre 1969.

---

<sup>333</sup> L'Article 42.4 du Traité de Lisbonne stipule que :

« Les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre. Le Haut Représentant peut proposer de recourir aux moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission. »

<sup>334</sup> Le Communiqué final de la Conférence des chefs d'État ou de gouvernement des Six, tenue à La Haye, les 1 et 2 décembre 1969, appelle à davantage de coopération politique et à transformer la CEE en une union économique. Dans le paragraphe 4 du communiqué, les Chefs d'État ou de Gouvernement de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, de l'Italie, du Luxembourg et des Pays Bas affirment « leur foi dans les finalités politiques qui donnent à la Communauté tout son sens, toute sa portée, leur détermination de mener jusqu'à son terme leur entreprise, et leur confiance dans le succès final de leurs efforts. Ils ont, en effet, la commune conviction qu'une Europe regroupant des États qui, dans leurs diversités nationales, sont unis dans leurs intérêts essentiels, assurée de sa propre cohésion, fidèle à ses amitiés extérieures, consciente du rôle qui lui appartient de

Ce sommet a lancé le processus de la Coopération Politique Européenne (CPE). Celle-ci a été formellement établie lors du Sommet de Paris, des 9 et 10 décembre 1974 et figure dans l'Acte Unique Européen, entré en vigueur le 1 juillet 1987. Ces actions ont préparé l'élaboration du concept de la PESC et sa mise en œuvre, avec le Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992.

Le contexte européen et international, de la Guerre froide, limitait et conditionnait les initiatives des États membres de la CEE, pour coordonner leurs politiques étrangères et trouver des positions communes. En matière de sécurité et de défense, le rôle principal revenait, en dehors de l'OTAN, à l'Union de l'Europe Occidentale. Les États membres de l'UEO, ont ainsi adopté, le 27 octobre 1987, la « Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité ». Dans le préambule de cette plate-forme, ils déclaraient leur volonté de « construire une Union Européenne, conformément à l'Acte Unique Européen. L'on peut par ailleurs lire dans cette plate-forme une prise de conscience en ces termes : « Nous sommes convaincus que la construction d'une Europe intégrée restera incomplète tant que cette construction ne s'étendra pas à la sécurité et à la défense »<sup>335</sup>. Cinq années plus tard, avec la fin de la Guerre froide, ces vœux allaient se concrétiser, avec le Traité de Maastricht. Ils se sont développés, jusqu'à l'actuel Traité de Lisbonne.

Cependant, il y a une question à laquelle les États membres n'ont pas encore apporté une réponse, celle du rôle concret de l'Union Européenne en matière de politique étrangère et de défense. L'Union Européenne n'est pas un État et ne dispose pas de force publique à sa disposition, pour faire valoir ses intérêts politiques, économiques et militaires dans le monde.

---

faciliter la détente internationale et le rapprochement entre tous les peuples, et d'abord entre ceux du continent européen tout entier, est indispensable à la sauvegarde d'un foyer exceptionnel de développement, de progrès et de culture, à l'équilibre du monde et à la protection de la paix ».

Bulletin des Communautés Européennes, Janvier 1970, n° 1, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes ; Centre Virtuel des Connaissances sur l'Europe (CVCE), [http://www.cvce.eu/obj/communiqu%C3%A9\\_final\\_du\\_sommet\\_de\\_la\\_haye\\_2\\_d%C3%A9cembre\\_1969-fr-33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507.html](http://www.cvce.eu/obj/communiqu%C3%A9_final_du_sommet_de_la_haye_2_d%C3%A9cembre_1969-fr-33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507.html) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>335</sup> La Plate-forme de La Haye est l'un des documents clés de l'histoire de la défense européenne. Les sept États membres de l'UEO, l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays Bas et le Royaume-Uni appelaient à la création d'une identité européenne en matière de défense et déclaraient « qu'une Europe plus unie apportera une contribution plus forte à [l'Alliance Atlantique], au bénéfice de la sécurité occidentale dans son ensemble. Cela renforcera le rôle de l'Europe dans l'Alliance et assurera la base d'une relation transatlantique équilibrée. Nous sommes résolus à renforcer le pilier européen de l'Alliance ».

Vingt-cinq ans plus tard, l'UE a remplacé l'UEO mais la relation transatlantique, en matière de sécurité et de défense, est encore dominée par les États-Unis et ses intérêts et priorités.

Union de l'Europe Occidentale, Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité, La Haye, 27 octobre 1987, <http://www.weu.int> (consulté le 30 octobre 2011).

Les États membres ne sont pas d'accord sur l'idée d'une Europe puissance, autonome, par rapport à son premier partenaire stratégique, les États-Unis. Aussi, que ce soit la PESC ou la PSDC, le rôle de l'Union apparaît comme un complément des politiques nationales, voire celui d'un cadre de coordination et de dialogue. Ce n'est pas un lieu où des stratégies et des doctrines peuvent être conçues, avec le but de remplacer celles qui déterminent les politiques étrangères et de défense nationales.

D'ailleurs, depuis que l'Union Européenne s'est dotée d'un Haut Représentant pour la PESC, avec le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, celui-ci n'a eu qu'un rôle de porte-parole des États membres, sans une véritable autonomie de décision ou une marge de liberté d'appréciation par rapport aux positions des États. La création, par le Traité de Lisbonne, du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), qui fonctionne sous la responsabilité du HR, n'a pas changé cette situation.

Les gouvernements gardent le contrôle sur cette structure, en dépit du « brassage » dans sa composition, entre fonctionnaires nationaux détachés, fonctionnaires du Secrétariat du Conseil de l'UE et fonctionnaires de la Commission et d'autres organes de l'Union Européenne<sup>336</sup>. Les cadres dirigeants et les chefs des principales divisions et départements géographiques et thématiques du SEAE, sont en majorité des fonctionnaires, diplomates et autres cadres, des Ministères des Affaires Étrangères des États membres.

Pour surmonter les difficultés, certains États ont proposé des mesures pratiques, telle que la Coopération Structurée Permanente, pour permettre à ceux qui le veulent de s'engager plus en avant dans une défense commune européenne. Mais, ces tentatives se sont heurtées à l'inertie de la majorité des États membres et à l'absence d'une vision de défense, européenne, autonome par rapport à l'OTAN. Celle-ci est ainsi devenue l'horizon presque indépassable de la réflexion stratégique européenne en matière de défense<sup>337</sup>. Le Conseil Européen, qui est le

---

<sup>336</sup> La composition du SEAE est d'un tiers de diplomates nationaux ou assimilés, un tiers de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil de l'UE et un tiers de fonctionnaires de la Commission. Le HR est aussi le Vice-Président de la Commission, en charge des relations extérieures (RELEX). Les grands pays et les anciens membres de l'UE sont davantage représentés parmi les Chefs des délégations de l'UE, que les petits pays et les nouveaux membres (depuis 2004). Les femmes n'occupent que 20% des postes.

IVAN Paul, « A European External Action Service of the Whole Union? Geographical and Gender Balance among the Heads of EU Delegations », European Policy Institutes Network (EPIN), Commentary n°8, 28 novembre 2011, <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Policy-Briefs/Detail/?lng=en&id=134675> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>337</sup> L'Article 42 du Traité sur l'Union Européenne (modifié par le Traité de Lisbonne) reconnaît cet aspect incontournable en stipulant, à deux reprises, que :

« 2. La Politique de Sécurité et de Défense Commune inclut la définition progressive d'une politique de défense

décideur stratégique de l'UE, n'échappe pas à cette exigence du consensus en matière de PSDC. La création d'un poste de Président du Conseil Européen, nommé pour une période de deux ans et demi<sup>338</sup>, n'a pas non plus diminué l'influence et l'ingérence des administrations nationales sur les orientations et les actions de la PESC et de la PSDC. Le système des présidences tournantes a été maintenu, avec les « troïkas » européennes<sup>339</sup>.

Chaque présidence nationale propose un programme de priorités et d'orientations destiné à marquer son passage aux commandes de l'Union. Le Président du Conseil Européen, M. Herman Van Rompuy<sup>340</sup>, de la Belgique, a pour tâche de favoriser la

---

commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre. (...)

7. Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre. »

<sup>338</sup> Article 15, §5-6 TUE.

<sup>339</sup> L'Article J.8 du Traité d'Amsterdam a formalisé la notion de troïka européenne, qui était pratiquée depuis les années 1970, pour assurer la continuité dans les relations extérieures de la CEE et ensuite de l'UE. Selon cet article, devenu l'Article 18 de la version consolidée du Traité sur l'UE, modifié par le Traité d'Amsterdam, la troïka est composée par présidence, assistée par le Secrétaire-Général du Conseil/HR et par la présidence suivante. La Commission est aussi associée aux tâches de représentation extérieure de la troïka. Cette stipulation ne figure plus dans le Traité de Lisbonne, mais la pratique a demeuré dans les activités extérieures de l'UE. L'Article 15, §6, d) TUE, modifié par le Traité de Lisbonne stipule que « Le Président du Conseil Européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. ». La Présidence du Conseil Européen est aussi assurée par une troïka d'États, qui représentent la présidence du moment, la présidence précédente et la présidence suivante. Le Conseil des Affaires Étrangères est présidé par le HR. A la fin de 2011, l'expression « troïka européenne » désigne aussi une structure ad hoc composée par la Commission Européenne, la Banque Centrale Européenne et le Fonds Monétaire International, pour superviser les pays en crise dans la zone euro.

<sup>340</sup> M. Van Rompuy, ancien Premier-Ministre de la Belgique de novembre 2008 à décembre 2009, a été nommé Président du Conseil Européen le 19 novembre 2009, par les Chefs d'État et de Gouvernement des 27 États membres de l'UE, réunis à Bruxelles. Il est entré en fonctions le 1er janvier 2010. Le 1<sup>er</sup> mars 2012, il a été reconduit au poste de président du Conseil pour une nouvelle période de 2 ans et demi, lors du Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UE, des 1 et 2 mars 2012. Le Président Van Rompuy a développé une intense activité dans les tentatives de résolution de la crise de la zone euro mais ne joue aucun rôle en matière de politique étrangère et de sécurité et défense commune de l'UE. Ces deux portefeuilles restent le domaine réservé des États, avec un rôle de coordination et de porte-parole dévolu au Haut Représentant pour la PESC.

coordination et la recherche de compromis entre les États membres. Son rôle<sup>341</sup>, et celui du HR pour la PESC, sont similaires. La décision finale appartient uniquement aux États membres, réunis au sein du Conseil Européen ou représentés dans les différentes formations du Conseil de l'UE (Affaires Étrangères, Agriculture, Industrie, Intérieur et autres domaines de la coopération européenne).

En matière de PESC et de PSDC, il y a aussi une grande présence et influence, de diplomates et de fonctionnaires nationaux, nommés et détachés, dans les postes de direction des structures civiles européennes de conduite de la PESC et de la PSDC ; y compris au sein de la Commission. C'est le résultat d'un équilibre politique entre les États membres. Cet équilibre vise, au-delà de la recherche du consensus nécessaire pour les décisions en matière de politique extérieure, à éviter l'apparition de blocs d'États avec des intérêts et des priorités divergents. Aussi, cela rassure les petits et moyens États, que l'Union ne sera pas l'expression des volontés de puissance, nationales, des grands États membres. Contrairement à l'OTAN, où, la qualité de « Primus inter Pares » des États-Unis est reconnue et acceptée, il n'y a pas un leadership déclaré au sein de l'UE, sauf de manière sectorielle.

Dans les questions sectorielles, l'on peut citer : le Royaume-Uni et la France pour les questions de défense, l'Allemagne pour l'économie et la Pologne, assistée par la Suède, pour les questions de politique de voisinage, en direction de l'Ukraine, du Belarus, de la Moldova et du Caucase. La fragmentation de la décision, découle en grande partie du grand nombre d'acteurs qui agissent en matière de PESC-PSDC. Il y a les États membres, au niveau national, le Conseil de l'Union Européenne, le Comité des Représentants Permanents (COREPER)<sup>342</sup>, le Comité Politique et de Sécurité (COPS), le Haut Représentant et, dans certains cas, comme l'assistance humanitaire, et dans le cadre de l'Accord de Cotonou, la Commission. Le Conseil Européen, composé par les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres, représente un niveau décisionnel particulier. C'est en effet lui qui donne les

---

<sup>341</sup> Dans une conférence de presse à Bruxelles, à l'issue du Sommet Européen des 1 et 2 mars 2012, le Président français, Nicolas Sarkozy, a exprimé son point de vue sur le rôle du Président du Conseil Européen, en déclarant que « Herman Van Rompuy a vraiment toutes les qualités — parce qu'il a à la fois de l'autorité, et en même temps le souci de ne pas agir, en lieu et place, des dirigeants des pays. (...) C'est vraiment quelqu'un qui doit plutôt mettre tous les autres en situation de travailler ensemble, trouver les bons compromis. Je crois que c'est cela la fonction de Président de Conseil Européen (...). »

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Mon rêve européen, par Nicolas Sarkozy », Blog Bruxelles 2, 3 mars 2012, <http://www.bruxelles2.eu/europe-pouvoir-traite-de-lisbonne/mon-reve-europeen-par-nicolas-sarkozy.html> (consulté le 30 mars 2012).

<sup>342</sup> Le COREPER comprend deux formations qui sont le COREPER I, qui se réunit au niveau des représentants permanents adjoints et le COREPER II, qui rassemble les Ambassadeurs Représentants Permanents.

grandes orientations stratégiques, dont la mise en œuvre est exécutée par les autres institutions et structures, parmi lesquels, le Conseil de l'UE qui concentre les pouvoirs exécutifs et législatifs.

En ce qui concerne le Parlement Européen, il a surtout un rôle politique, déclaratoire et informatif. Mais il n'y a pas de contrôle parlementaire pour les questions qui relèvent de la PSDC. Les questions dans ce domaine sont débattues au sein de la Sous-Commission Sécurité et Défense (SEDE) qui est une sous-commission spécialisée de la Commission des Affaires Étrangères (AFET) du Parlement Européen. Le Traité de Lisbonne, comprend un Protocole n°1 sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union Européenne, qui envisage le développement d'une coopération interparlementaire, entre le PE et les Parlements nationaux, incluant aussi les questions de sécurité et de défense<sup>343</sup>. Toutefois, cette coopération n'a pas encore dépassé le stade informel et les Parlements nationaux ne sont pas enclins à céder une partie de leurs prérogatives nationales au profit du Parlement Européen<sup>344</sup>.

---

<sup>343</sup> Le Traité de Lisbonne, dans le Protocole n°1 sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union Européenne, stipule dans le Titre 2 sur la Coopération Interparlementaire que :

« Article 9

Le Parlement Européen et les Parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union.

Article 10

Une conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention du Parlement Européen, du Conseil et de la Commission. Cette conférence promeut, en outre, l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les Parlements nationaux et le Parlement Européen, y compris entre leurs commissions spécialisées. Elle peut également organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune. Les contributions de la conférence ne lient pas les Parlements nationaux et ne préjugent pas de leur position. »

Union Européenne, Traité sur l'Union Européenne (version consolidée 2010), Protocole n°1 sur le rôle des Parlements nations dans l'Union Européenne, JOUE C 83 du 30.3.2010, pp. 203-205.

<sup>344</sup> Les parlements nationaux et le PE ne se sont pas accordés sur la forme, les modalités et l'étendue des compétences de cette coopération. Une majorité des parlements nationaux estime que les questions relatives à la défense relèvent uniquement du scrutin parlementaire national. Jusqu'en mai 2011, la Coopération interparlementaire européenne en matière de sécurité et de défense avait pour seul cadre l'Assemblée de l'UEO (1955-2011). Celle-ci a été dissoute en juin 2011, suite à la dénonciation du Traité de Bruxelles modifié, du 23 octobre 1954, par les dix États européens membres de l'UEO. Au début de l'année 2012, aucune institution n'avait pas remplacé l'Assemblée de l'UEO et le débat entre le PE et les parlements nationaux se poursuit sur l'organisation de leur coopération.

HERRANZ-SURRALES A., « The Contested « Parliamentarisation » of EU Foreign and Security Policy The role of the European Parliament following the introduction of the Treaty of Lisbon », Peace Research Institute Frankfurt (PRIF), Report n°. 104, 2011, <http://hsfk.de/fileadmin/downloads/prif104.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

## 2. Un Conseil de l'Union Européenne, à la fois pouvoir législatif et pouvoir exécutif.

Le Conseil de l'UE, dans sa formation de Conseil des Affaires étrangères, est chargé de la politique extérieure de l'UE (la PESC), de la coopération en matière de sécurité et de défense (la PSDC) et des politiques commerciales et du développement, qui ont des incidences internationales. Lors de la préparation du Traité de Lisbonne, des propositions avaient été faites sur l'opportunité de créer un Conseil de la Défense. Mais il n'y a pas eu accord entre les États membres. La PSDC demeure subordonnée à la PESC, dont elle est une émanation. Les Ministres de la Défense se rencontrent au sein des réunions du Conseil des Affaires Étrangères<sup>345</sup>, dans des Conseils informels<sup>346</sup> défense, organisés par les présidences du Conseil de l'UE, ou en formation de Comité directeur de l'Agence Européenne de Défense (AED)<sup>347</sup>.

---

<sup>345</sup> La participation des ministres de la Défense est fonction de l'agenda du Conseil des Affaires Étrangères. Ils sont présents pour toutes les questions qui relèvent de la PSDC. La réunion du CAE du 26 avril 2010, au Luxembourg, a été la première occasion, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, où les ministres de la Défense se sont formellement réunis, sous la présidence du HR et sans la présence des ministres des affaires étrangères, au cours d'un dîner de travail. Ils ont entériné une résolution sur la sécurité maritime et le besoin d'élaborer une stratégie européenne dans ce domaine. Ce texte a ensuite été approuvé par le CAE, qui a invité « la Haute Représentante, conjointement avec la Commission et les États membres, à entreprendre des travaux en vue de définir des options pour l'éventuelle élaboration d'une stratégie en matière de sécurité du domaine maritime mondial ».

Conclusions du Conseil sur « Stratégie en matière de sécurité maritime », 3009<sup>e</sup> session du Conseil Affaires Étrangères, Luxembourg, le 26 avril 2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/FR/foraff/113999.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/113999.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

La perspective de cette réunion des ministres de la Défense, avait suscité auparavant une certaine spéculation à Bruxelles, où deux blogs européens réputés avaient annoncé, dès le mois de février, que lors de la réunion du CAG du 26 avril 2010 les ministres approuveraient une proposition de créer une formation Conseil des Ministres de la Défense. Ceci n'a pas eu lieu.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les Ministres de Défense de l'UE auront leur Conseil « décisionnel ». Bientôt ? », blog « Bruxelles » 2 (B2), 25 février 2010, <http://bruxelles2.over-blog.com/article-les-ministres-de-defense-de-l-ue-aurent-leur-conseil-decisionnel-bientot-45997475-comments.html> (consulté le 30 octobre 2011) et ;

« Un Conseil des Ministres de la Défense va voir le jour », blog « Couloirs de Bruxelles », 20 mars 2010, <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/couloirs/2010/03/un-conseil-des-ministres-de-la-d%C3%A9fense-va-voir-le-jour.html> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>346</sup> Le Conseil des Affaires Étrangères se réunit aussi de manière informelle, une fois par semestre, dans le pays de la présidence. Ces réunions, auxquelles les Ministres participent sans la présence de leurs assistants nationaux, sont connues sous l'appellation de « Gymnich ». Ce nom est celui du château, où a eu lieu la première réunion du genre, en 1974, en Allemagne.

<sup>347</sup> Les ministres de la Défense se réunissent sous la présidence du HR, qui est aussi le Chef de l'AED. Au jour le jour, les activités de l'Agence sont dirigées par un Directeur, nommé pour une période de trois ans, par le Comité Directeur de l'AED. Le Comité Directeur, en formation des ministres de la Défense approuve le programme de travail de l'AED et la mise en place de projets et de programmes ad hoc et arrête le budget annuel. Les ministres de la Défense sont représentés, au sein du Comité Directeur, par les Directeurs nationaux de l'armement. La Commission participe aussi aux travaux du Comité Directeur. Mais son représentant n'a pas le droit de vote. Le CAE, en présence des ministres de la Défense, fixe les orientations stratégiques, sur la base desquelles est arrêté le programme annuel et adopté le budget pluriannuel de l'AED (3 ans).

Alors que le Conseil Européen s'est doté d'un Président permanent, la Présidence du Conseil de l'UE fonctionne encore sous le principe des présidences nationales semestrielles et tournantes. Une exception, toutefois, le Conseil des Affaires Étrangères est présidé par le Haut Représentant de l'Union pour les Affaires Étrangères et pour la Politique de sécurité<sup>348</sup>. Dans la pratique, les présidences nationales apportent leurs agendas et leurs priorités en matière de PESC et de PSDC, que le HR a pour tâche de mettre en œuvre. Dans ce domaine, où le système intergouvernemental et l'unanimité sont la règle, le HR n'a qu'un pouvoir d'initiative résiduel.

Comme les décisions prises par le Conseil de l'UE, quelle que soit sa formation spécifique, engagent la responsabilité des États membres, les décisions prises dans le domaine de la PESC/PSDC ont une importance particulière, notamment quand il s'agit d'autoriser des opérations militaires et des missions civiles dans des États tiers. Il arrive aussi que dans le cas d'un sujet susceptible d'être une source de désaccord entre les Ministres des Affaires Étrangères, des décisions PESC/PSDC soient prises par d'autres formations<sup>349</sup>, sauf si un État s'oppose explicitement.

Dans le cadre des missions civiles, la Commission participe aussi aux travaux du Conseil des Affaires Étrangères, sauf pour les débats qui portent sur les opérations militaires de l'UE. Dans les activités au jour le jour, le Conseil de l'UE dispose d'un Secrétariat Général, à Bruxelles et le travail préparatoire est effectué par le Comité des Représentants Permanents (COREPER). Cet organe comporte des groupes de travail spécialisés, composés par des experts nationaux. En matière de PESC/PSDC, le Conseil est aussi assisté par le COPS, auquel il délègue des compétences relatives au suivi au quotidien de la PSDC et la conduite stratégique des opérations et des missions PSDC. La possibilité pour le Conseil de

---

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2004/551/PESC du 12 juillet 2004 concernant la création de l'Agence européenne de défense, JOUE L 245 du 17.7.2004, pp. 17-28.

<sup>348</sup> Article 18, §3 TUE.

<sup>349</sup> En mars 2012, la décision de prolonger l'opération navale EUNAVFOR « Atalanta » jusqu'en décembre 2014, aurait dû être prise par le Conseil de l'UE, en formation des ministres de l'Environnement. Auparavant, le COPS, avait adopté cette décision dans le cadre de la procédure du silence. La prolongation de l'opération s'accompagne aussi d'une modification du mandat, avec des opérations à terre, y compris des attaques préventives. Trois jours avant la réunion du Conseil, le Royaume-Uni a rompu la procédure du silence invoquant des réserves d'ordre national et le besoin de consultation du Parlement.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Extension d'Atalanta : décision approuvée vendredi. À l'attaque... », 6 mars 2012, <http://www.bruxelles2.eu/category/piraterie> (consulté le 30 mars 2012) et ;

« Les Britanniques veulent attendre pour l'extension EUNAVFOR Atalanta », 7 mars 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie> (consulté le 30 mars 2012).

l'UE de prendre des décisions à la majorité qualifiée, ne s'applique pas à la PSDC et dans le cas de la PESC, le recours à cette procédure est limité à 4 cas<sup>350</sup>.

## **B. Une mise en œuvre laborieuse de décisions européennes.**

Au titre des structures politico-militaires, le COPS et, à une moindre mesure, le HR, sont chargés de la mise en œuvre des décisions du Conseil de L'UE. Mais du fait de sa composition par les représentants des États membres, le COPS est influencé par ces derniers. Quant au HR, son rôle est réduit.

### **1. Des États influençant le COPS et un rôle réduit du Haut Représentant.**

Le COPS est composé par des Ambassadeurs permanents et peut-aussi se réunir en formation des Directeurs politiques des Ministères des Affaires Étrangères des États membres. Ses groupes de travail spécialisés, sont eux-mêmes composés de haut-fonctionnaires et d'experts nationaux. C'est un organe très marqué par les aspects intergouvernementaux, d'autant plus que les Ambassadeurs ne restent en poste que trois années, voire quatre, en moyenne. Au sein du COPS, comme pour le Conseil, les rapports de force entre les États et la capacité de persuasion de certains, sont les facteurs déterminants en matière de prise de décisions relevant de la PSDC. En outre, ses décisions sont contrôlées par le Conseil de l'UE, qui veille à la bonne mise en œuvre de ses décisions en matière de PSDC.

Ainsi le rôle du COPS, qui est un organe politique civil, correspond au statu quo existant entre les États membres, sur les orientations de l'UE en matière de défense et sur l'utilisation des moyens militaires pour la réponse aux crises où l'UE choisit d'intervenir. En l'espèce le COPS est le relais des gouvernements en matière de PSDC. Les ambassadeurs veillent à ce que les intérêts et les priorités nationales soient pris en compte dans les décisions

---

<sup>350</sup> L'Article 31, §2 TUE, identifie quatre cas où le Conseil peut statuer à majorité qualifiée en matière de PESC :

« - lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil Européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union (...);

- lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil Européen lui a adressée de sa propre initiative ou à l'initiative du Haut Représentant ;

- lorsqu'il adopte toute décision mettant en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union ;

- lorsqu'il nomme un représentant spécial (...). »

Cependant, le Conseil Européen peut élargir, par un vote à l'unanimité, le champ d'application de la majorité qualifiée (§3), à l'exception explicite des décisions « ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense », qui demeurent soumises au principe de l'unanimité (§4).

de l'UE, dans ce domaine.

En ce qui concerne le Haut-Représentant, ce poste a été créé par le Traité d'Amsterdam<sup>351</sup>. Le premier titulaire<sup>352</sup> à plein temps de cette charge a été l'espagnol Javier Solana, ancien Ministre des Affaires Étrangères d'Espagne de 1992 à 1995 et ancien Secrétaire-Général de l'OTAN de 1995 à 1999. Javier Solana a été HR pour la PESC et en même temps Secrétaire-Général du Conseil de l'UE<sup>353</sup>, pendant dix ans, de 1999 à 2009. Son rôle a évolué avec le développement de la PESC/PESD, dans la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle. Du fait de son expérience de Ministre des Affaires Étrangères et de SG de l'OTAN, Javier Solana, a contribué activement au développement de la PESD et des capacités militaires de gestion des crises<sup>354</sup>. Graduellement, Javier Solana est devenu l'incarnation de la PESC/PESD aux yeux d'États tiers et a eu un rôle diplomatique important, mais en restant dans les paramètres définis par le Conseil de l'UE. Il a contribué de manière décisive au

---

<sup>351</sup> L'article J.16 du Traité d'Amsterdam, devenu Article 26, dans la version consolidée du Traité sur l'Union Européenne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, stipulait que « Le Secrétaire Général du Conseil, Haut Représentant pour la Politique Étrangère et de Sécurité Commune, assiste le Conseil pour les questions relevant de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune, en contribuant notamment à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique et, le cas échéant, en agissant au nom du Conseil et à la demande de la présidence, en conduisant le dialogue politique avec des tiers. »

Traité sur l'Union Européenne (version consolidée), JOCE C 340 du 10.11.1997.

<sup>352</sup> Avant M. Solana, le Secrétaire Général du Conseil, était le diplomate allemand Jürgen Trumpf, qui a occupé aussi la fonction de HR de mai à octobre 1999. Cet intermède a été nécessaire car, les opérations de la guerre de l'OTAN contre la République Fédérale de Yougoslavie (Serbie-Monténégro), pour le contrôle du territoire du Kosovo, déclenchées en mars 1999, se sont prolongées jusqu'au mois de juin de 1999. Javier Solana, en sa qualité de SG de l'OTAN ne pouvait pas quitter son poste avant la fin des hostilités. Les opérations aériennes de l'OTAN se sont terminées le 10 juin 1999, suite aux accords de cessez-le-feu signés au début du mois de juin. Le 12 juin les troupes de la force de l'OTAN au Kosovo, KFOR, sont entrées sur ce territoire, après le retrait des forces armées yougoslaves. En même temps qu'il devenait HR pour la PESC, Javier Solana a aussi été nommé SG de l'UEO, par les dix États membres de cette organisation. Cette double appartenance était justifiée par les liens politiques et opérationnels entre l'UE et l'UEO, qui avaient été mis en place depuis Maastricht et dans le Traité d'Amsterdam.

<sup>353</sup> Les fonctions exécutives et administratives de ce poste étaient de facto dirigées par le Secrétaire-Général adjoint, Pierre de Boissieu, de la France. Ceci a permis au HR de dédier ses activités uniquement à la PESC/PESD.

<sup>354</sup> Voir POIDEVIN ESTELLE, « L'Union Européenne et la politique étrangère - Le Haut Représentant pour la Politique Étrangère et de Sécurité Commune : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ? », Éditions L'Harmattan, juillet 2010.

L'auteur souligne que « Faiblement doté en ressources administratives et financières, dépourvu de réseau diplomatique, le Haut Représentant pour la PESC, également Secrétaire Général du Conseil, avait en main les instruments diplomatiques classiques, qui sont aussi les instruments de base pour mener une politique étrangère : déclarations, visites et rencontres au sommet, participation à des conférences internationales. Mais Javier Solana s'est rapidement heurté aux limites des prises de position à 27, qui reposent bien souvent sur le plus petit dénominateur commun. C'est en investissant le terrain de la gestion des crises, c'est-à-dire en contribuant à l'émergence de la politique étrangère et de sécurité défense (PESD), que le Haut Représentant s'est réellement dessiné un espace d'action. »

règlement de la crise en ex-République yougoslave de Macédoine<sup>355</sup>, en 2001, ensemble avec le SG de l'OTAN, Lord Robertson. Il a aussi représenté l'UE dans les négociations nucléaires avec l'Iran<sup>356</sup> (de 2004 à 2009).

Il a participé aux tentatives de règlement du conflit israélo-palestinien et a fait de la médiation entre les deux candidats à l'élection présidentielle en Ukraine, en 2004/2005. Avec son secrétariat et en mobilisant un vaste réseau européen d'experts, à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE, le HR a élaboré la Stratégie Européenne de Sécurité (SES) de 2003 et le rapport sur la mise en œuvre de la SES, en 2008. Son activisme a servi d'exemple pour le projet de création d'un poste de Ministre des Affaires Étrangères de l'UE, appuyé sur un service diplomatique européen.

Ce projet était dans le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe<sup>357</sup>,

---

<sup>355</sup> Le conflit entre des extrémistes albanais et les autorités de l'Ex-République Yougoslave de Macédoine, est une conséquence de la guerre du Kosovo. L'UE et l'OTAN se sont mobilisées, diplomatiquement, pour éviter que la violence s'étende. Le 5 juillet 2001 est signé un accord de cessez-le-feu entre l'Armée de Libération du Kosovo – Macédoine (UÇK-M) et le gouvernement macédonien, sous les auspices de l'UE et de l'OTAN. Le 13 août 2001 sont signés les Accords du Lac Ohrid qui mettent fin au conflit. Le 15 août l'OTAN déploie une mission de désarmement des forces irrégulières albanaises et de surveillance du cessez le feu, l'opération Moisson indispensable. L'opération « Concordia » et la mission EUPOL « Proxima » de l'UE, en mars et en décembre 2003, s'inscrivent dans le cadre du soutien de l'UE à l'Accord du Lac Ohrid et à la stabilisation de l'ERYM.

<sup>356</sup> Javier Solana représentait l'UE aux côtés de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni, qui participaient à titre national aux négociations avec l'Iran, sur la nature de son programme nucléaire civil. Le groupe formé par le HR et les trois États était aussi désigné par E3-UE. Après le départ de Javier Solana du poste de HR, en 2009, les négociations se sont enlisées. Elles ont repris, de manière limitée, en mars 2012, suite à une demande iranienne, acceptée par les États-Unis et l'UE. En 2011 et au début de 2012, les États-Unis et l'UE ont décidé d'intensifier le régime de sanctions unilatérales à l'encontre de la République Islamique d'Iran. Ces mesures n'ont pas été suivies par la Russie et la Chine, qui sont aussi parties aux discussions avec l'Iran (dans le cadre du groupe des cinq États membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies et qui sont aussi responsables pour le respect des dispositions du Traité de non-prolifération, au titre de puissances nucléaires militaires signées dans le Traité).

<sup>357</sup> L'Article I-28 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome le 29 octobre 2004, créait le poste de Ministre des Affaires Étrangères de l'Union et décrivait ses attributions de la manière suivante :

« 1. Le Conseil Européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, nomme le ministre des Affaires Étrangères de l'Union. Le Conseil Européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.

2. Le Ministre des Affaires Étrangères de l'Union conduit la politique étrangère et de Sécurité Commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la Politique de Sécurité et de Défense Commune.

3. Le Ministre des Affaires Étrangères de l'Union préside le Conseil des Affaires Étrangères.

4. Le Ministre des Affaires Étrangères de l'Union est l'un des Vice-Présidents de la Commission. Il veille à la cohérence de l'Action Extérieure de l'Union. Il est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'Action Extérieure de l'Union. Dans l'exercice de ces responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, le ministre des Affaires Étrangères de l'Union est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission, dans la mesure où cela est compatible avec les paragraphes 2 et 3. »

qui a été abandonné suite aux deux référendums négatifs, de la France et des Pays Bas, en 2005. Les stipulations en la matière ont été reprises dans le Traité de Lisbonne, mais sous d'autres appellations et avec des compétences limitées. Avec l'entrée en vigueur de ce Traité, le 1<sup>er</sup> décembre 2009, le HR pour la PESC est devenu le HR pour les Affaires Étrangères et la politique de sécurité, appuyé par le Service européen pour l'Action Extérieure. Le nouveau HR, nommé pour une période de 5 ans, est Lady Catherine Ashton, du Royaume-Uni<sup>358</sup>.

Avec le Président du Conseil Européen, Herman Van Rompuy, le HR était censé accroître la visibilité de la politique étrangère de l'UE et d'exprimer, d'une seule voix, les positions du Conseil Européen et du Conseil de l'UE dans le monde.

Cependant, les États membres gardent le contrôle sur l'évolution des politiques extérieures européennes<sup>359</sup> et continuent, quand leurs intérêts sont en jeu, à poursuivre des approches nationales, pas ou peu coordonnées au niveau de l'UE.

Pourtant l'un des objectifs du nouveau poste de HR est d'accroître la cohérence de l'action extérieure de l'UE. Pour cela, les États membres ont décidé que le HR serait à la fois le représentant des États et un représentant de la Commission Européenne, dont il est le Vice-Président en charge des relations extérieures. Il est aussi le Président du Conseil des Affaires Étrangères, créé par le Traité de Lisbonne. Mais son rôle reste essentiellement cantonné à l'assistance et les avis. En matière d'attributions, le HR a, en théorie, plus de pouvoirs que son prédécesseur, qui était sous le régime des Traités d'Amsterdam et de Nice<sup>360</sup>. Les Articles 18

---

Traité établissant une Constitution pour l'Europe, JOUE C 310 du 16.12.2004.

<sup>358</sup> Lady Catherine Margaret Ashton, membre du Parti travailliste britannique, a occupé plusieurs postes dans le gouvernement entre 2001 et 2007. Cette même année elle est nommée Leader de la Chambre des Lords. En octobre 2008 elle devient le Commissaire en charge du Commerce à la Commission Européenne. Le 2 décembre 2009, elle est nommée par le Conseil Européen au poste de HR pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité de l'UE.

Conseil de l'Union Européenne, Décision du Conseil Européen prise avec l'accord du Président de la Commission du 1er décembre 2009 portant nomination du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires Étrangères et la politique de sécurité, 2009/880/UE, JOUE L 315 du 2.12.2009.

<sup>359</sup> On peut parler de politiques extérieures au sens qu'il y a la PESC, une politique d'assistance au développement, des politiques environnementales avec des conséquences pour les relations avec les États tiers, des politiques sectorielles commerciales, les politiques de voisinage, les réseaux de transports et énergétiques avec participation d'États tiers, etc. Le Conseil et la Commission se partagent les tâches dans ces domaines, avec aussi, en matière communautaire, l'intervention du Parlement Européen qui mène aussi une politique de diplomatie parlementaire (votes, contacts avec d'autres parlements, déclarations, missions d'enquête et de suivi d'élections, par exemple). Les États membres et leurs diplomaties nationales, qui ne sont pas toujours coordonnées au niveau européen, ajoutent aussi un degré de complexité supplémentaire à la définition de ce que peut-être une véritable politique extérieure européenne.

<sup>360</sup> L'Article 26 de la version consolidée du Traité sur l'Union Européenne, modifié par le Traité de Nice, signé le 26 février 2001, reprend la formulation introduite par le Traité d'Amsterdam.

et 27 TUE<sup>361</sup> lui donnent, en effet, un rôle de conduite de la PESC ; de contribution à son élaboration ; d'exécution et de mise en œuvre, sous l'autorité du CAE ; de cohérence entre l'action du Conseil et celle de la Commission ; de représentation de l'UE dans le dialogue politique avec les pays tiers et au sein des organisations internationales et autres enceintes internationales. Le HR exerce son autorité sur la SEAE et sur les délégations et représentations de l'UE dans le monde.

Mais du fait de sa double appartenance, au Conseil et à la Commission, le HR est soumis à une double procédure de nomination. L'Article 18 TUE stipule que le Conseil Européen le nomme à la majorité qualifiée avec l'accord du président de la Commission Européenne. En même temps, le HR est soumis à un vote d'approbation du Parlement Européen, en qualité de membre du collège des commissaires européens. En tant que membre de la Commission, le HR doit aussi assurer la coordination des différentes directions de celle-ci qui sont concernées par les missions de l'UE, au titre de la PESC/PSDC.

---

<sup>361</sup> L'Article 18 TUE porte sur la nomination du HR et sur son rôle au sein de la Commission en stipulant que :

« 1. Le Conseil Européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du Président de la Commission, nomme le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le Conseil Européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.

2. Le Haut Représentant conduit la Politique Étrangère et de Sécurité Commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la Politique de Sécurité et de Défense Commune.

3. Le Haut Représentant préside le Conseil des Affaires Étrangères.

4. Le Haut Représentant est l'un des Vice-Présidents de la Commission. Il veille à la cohérence de l'Action Extérieure de l'Union. Il est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. Dans l'exercice de ces responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, le Haut Représentant est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission, dans la mesure où cela est compatible avec les paragraphes 2 et 3. »

L'Article 27 porte sur les attributions du HR par rapport au Conseil de l'UE dans le domaine de la PESC/PSDC et crée aussi le SEAE. L'Article 27 stipule ainsi que :

1. Le Haut Représentant de l'Union pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité, qui préside le Conseil des Affaires Étrangères, contribue par ses propositions à l'élaboration de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune et assure la mise en œuvre des décisions adoptées par le Conseil Européen et le Conseil.

2. Le Haut Représentant représente l'Union pour les matières relevant de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune. Il conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales.

3. Dans l'accomplissement de son mandat, le Haut Représentant s'appuie sur un Service Européen pour l'Action Extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du Secrétariat Général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du Service Européen pour l'Action Extérieure sont fixés par une décision du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du Haut Représentant, après consultation du Parlement Européen et approbation de la Commission. »

Traité sur l'Union Européenne (version consolidée), JOUE C 83 du 30.3.2010.

Cette double appartenance est à la fois une source de flexibilité et de complexité dans la conduite de la PESC. Au titre de la flexibilité, le HR peut s'appuyer sur les services du SEAE et sur ceux de la Commission, dont dépendent une grande partie des représentations extérieures de l'UE<sup>362</sup> et un vaste réseau de contacts internationaux, dans différents pays et au sein d'organisations internationales. Aussi, la Commission finance un grand nombre d'ONG qui travaillent dans des pays en crise et qui fournissent informations et expertise. Mais côté complexité, le SEAE est dominé, en majorité, par les représentants des États, diplomates et haut-fonctionnaires. Il est ainsi davantage lié aux différents Ministères des Affaires Étrangères des États membres. Or, ceux-ci ont des approches différentes et fragmentées dans le système des relations internationales. Le HR se doit ainsi d'essayer de concilier différentes visions et deux pratiques des relations extérieures de l'UE, l'une communautaire et l'autre intergouvernementale. En matière de PSDC, seule la dernière s'applique et les deux pratiques ne convergent qu'en matière de missions civiles au titre de la PESC/PSDC.

La résolution de ces questions institutionnelles est aussi très liée à la personnalité du titulaire du poste de HR. Monsieur Javier Solana, était renommé pour ses qualités de recherche de compromis politiques<sup>363</sup>, au nom de l'efficacité de l'action, même s'il exerçait

---

<sup>362</sup> Le Traité de Lisbonne a introduit le concept de délégation de l'UE, qui couvre le réseau préexistant des représentations de la Commission Européenne dans beaucoup d'États, y compris des États membres. L'Article 221 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) définit les objectifs et les fonctions des délégations de l'UE dans les termes suivants :

« 1. Les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales assurent la représentation de l'Union.

2. Les délégations de l'Union sont placées sous l'autorité du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité. Elles agissent en étroite coopération avec les missions diplomatiques et consulaires des États membres. »

Les délégations de l'Union Européenne sont au nombre de 140, en 2012, dont 54 ont un statut rehaussé. Les chefs de ces délégations peuvent s'exprimer au nom de toute l'Union, sous l'autorité, et avec approbation préalable, du Conseil de l'UE. Trente-trois de ces « super-délégations », dont l'une des fonctions c'est la coordination des initiatives bilatérales des États membres par rapport aux objectifs de l'UE dans l'État hôte, se trouvent en Afrique subsaharienne, dont une auprès de l'Union Africaine. Les pays concernés sont l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, le Cap Vert, la République Centrafricaine, la Côte d'Ivoire, Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Ghana, la Guinée-Bissau, le Kenya, le Lesotho, le Liberia, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Mozambique, le Niger, le Nigéria, le Rwanda, le Sénégal, le Sierra Leone, le Soudan, la Tanzanie, le Tchad, le Togo, l'Ouganda et le Zimbabwe.

Service Européen d'Action Extérieure, Délégations de l'UE, [http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm) (consulté le 15 septembre 2012) et ;

« EU commission « embassies » granted new powers », EU Observer, 21 janvier 2010, <http://euobserver.com/24/29308> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>363</sup> Le fait que Javier Solana ait été le Secrétaire-Général de l'OTAN a aussi eu de l'influence sur son choix pour le poste de HR. Pendant son passage à l'OTAN, M. Solana a supervisé l'élargissement de l'OTAN, en 1999, tout en essayant de ménager la Russie, et a maintenu la cohésion de l'Alliance durant la guerre du Kosovo. Son choix était aussi une expression de la volonté des États membres de l'UE de démonter l'importance des relations

ses fonctions dans les limites qui lui étaient fixés par les gouvernements. En ce qui concerne Lady Catherine Ashton, on lui attribue un certain désintérêt pour les questions et les opérations militaires, avec plus d'engagement dans la diplomatie classique et le recours aux services de la Commission<sup>364</sup>, dont les fonctionnaires comptent pour un tiers dans la composition du SEAE. Même pour le SEAE, sa fonction de coordination aux fins de convergence de l'action extérieure de l'UE est de mise malaisée.

## **2. Un Service Européen pour l'Action Extérieure, novateur, mais quasi inopérant.**

Le concept de SEAE, figurait déjà dans le Traité Établissant une Constitution pour l'Europe (TECE), signé le 29 octobre 2004<sup>365</sup>. Le Traité de Lisbonne a repris les stipulations du TECE, dans l'Article 27 (TUE), en remplaçant simplement la dénomination « Ministre des Affaires Étrangères » par « Haut Représentant ». Dans la logique du Traité de Lisbonne, de

---

transatlantiques et le rôle de l'OTAN en matière de défense en Europe, en coopération avec l'UE.

POIDEVIN ESTELLE, op. cit., ; HACKER Violaine, « Javier Solana, chef diplomate de l'Union Européenne », Champs de Mars, n°18, 175 p., pp. 53-75, juin 2007, ISSN 1253-1871.

<sup>364</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « Deux ans avec Cathy... Plus que trois ans ! », Blog Bruxelles2, 23 décembre 2011, <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/haut-representant/plus-que-3-ans.html> (consulté le 30 mars 2012) et ;

« Ashton « à l'ouest ». Londres a-t-il voulu lâcher la Baroness ? Paris critique », 9 mars 2012, <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/haut-representant/ashton-a-louest-totalement-londres-a-lache-sa-baroness.html> (consulté le 30 mars 2012).

Le blog sur les affaires européennes du magazine The Economist, « Charlemagne's notebook », a appelé aussi, comme le Blog Bruxelles 2, au départ de Lady Catherine Ashton.

« The Berlusconi option for Lady Ashton? », blog Charlemagne's notebook (The Economist), 2 février 2012, <http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2012/02/european-foreign-policy> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>365</sup> L'Article III-296 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (TECE), sur le Ministre des Affaires Étrangères de l'Union, stipulait dans le §3 que : « Dans l'accomplissement de son mandat, le ministre des Affaires Étrangères de l'Union s'appuie sur un Service Européen pour l'Action Extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du Secrétariat Général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du Service Européen pour l'Action Extérieure sont fixés par une décision européenne du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du ministre des Affaires Étrangères de l'Union, après Consultation du Parlement Européen et approbation de la Commission. »,

Traité établissant une Constitution pour l'Europe, JOUE, C. 310, 16 décembre 2004, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:fr:HTML> (consulté le 30 octobre 2011).

Les dirigeants des États membres, confiants dans l'entrée en vigueur du Traité, après ratification avait aussi voulu adresser un signal politique fort en s'engageant à mettre en œuvre le service extérieur, sans attendre la fin du processus de ratification. À cette fin ils ont affirmé, dans une Déclaration ad Article III-296, que « La Conférence déclare que, dès la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Secrétaire Général du Conseil, Haut Représentant pour la Politique Étrangère et de Sécurité Commune, la Commission et les États membres devraient entamer les travaux préparatoires relatifs au Service Européen pour l'Action Extérieure. » L'échec du Traité, suite aux référendums négatifs en France et aux Pays Bas, a simplement retardé les travaux sur le SEAE. Le Traité de Lisbonne a repris les stipulations du TECE dans l'Article 27, et le SEAE est devenu pleinement opérationnel au début de l'année 2011.

supprimer les lignes de séparation entre les piliers européens communautaire, intergouvernemental et mixte, le SEAE est censé être le lieu de la coordination et de convergence des politiques extérieures de l'Union, relevant du Conseil et de la Commission, sous l'autorité du HR pour les Affaires Étrangères et la politique de sécurité.

Le Service est ainsi composé par un tiers de fonctionnaires de la Commission, un tiers de fonctionnaires du Conseil et un tiers de diplomates et de fonctionnaires nationaux détachés des Ministères des Affaires Étrangères des États membres. Mais cette intégration s'avère être une source de complexité, comme l'a démontré le long processus de mise en place du SEAE qui a duré plus d'un an. Les postes sensibles, notamment les chefs des directions et de certains organes liés aux opérations et aux missions de la PESC/PSDC, sont occupés en majorité par des diplomates et des fonctionnaires nationaux.

Ils remplissent leurs fonctions de manière tournante, pour des périodes d'environ trois à quatre ans. Ce qui ne favorise pas toujours la continuité et la cohérence dans le suivi des dossiers.

La mise en place du SEAE a commencé même avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Les lignes directrices ont été approuvées par le Conseil Européen, le 30 octobre 2009<sup>366</sup>. Un projet de proposition de décision a ensuite été présenté le 25 mars 2010<sup>367</sup>, par le

---

<sup>366</sup> Le rapport de la présidence au Conseil Européen sur le Service Européen pour l'Action Extérieure, du 23 octobre 2003, porte sur les fonctions, la composition et la place du SEAE dans le cadre institutionnel de la PESC, qui concerne à la fois le Conseil et la Commission. Ce texte, tout en mettant en avant la valeur-ajouté du Service, comme le lieu de convergence progressive de toute l'Action Extérieure de l'UE, montre aussi les ambiguïtés de ce processus. Les États membres et la Commission, gardent intactes les lignes de séparation entre les compétences de chacune des institutions. Ainsi, le rapport décrit le SEAE dans les termes suivants : « Le SEAE devrait avoir un statut qui reflète son rôle et ses fonctions uniques dans le système de l'UE et y concourt. Le SEAE devrait être un service sui generis, distinct de la Commission et du Secrétariat du Conseil. Il devrait disposer d'une autonomie en termes de budget administratif et de gestion du personnel. La mise en place du SEAE devrait être guidée par le principe de l'efficacité au regard des coûts dans un but de neutralité budgétaire. À cette fin, il y aura lieu de prévoir des dispositions transitoires et un renforcement progressif des capacités. ». En même temps le SEAE n'a pas de compétence pour l'élargissement et la politique commerciale et de développement, dont la mise en œuvre a des conséquences en matière de relations extérieures. Le Service ne prépare pas, ni ne gère pas, les budgets PESC et celui de l'Instrument de stabilité, qui financent des actions extérieures. La décision revient toujours au Conseil et à la Commission et celle-ci gardent le contrôle sur la « gestion de la mise en œuvre technique de ces instruments ». Aussi, il est souligné qu'il « convient d'éviter tout double emploi avec les tâches, fonctions et ressources d'autres structures », qui ne sont pas nommées. Ceci maintient en place la fragmentation décisionnelle et opérationnelle en matière de relations extérieures, pour des raisons bureaucratiques et de rapports de pouvoir interinstitutionnels.

« Rapport de la Présidence au Conseil Européen sur le Service Européen pour l'Action Extérieure », 14930/09, 23 octobre 2009, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st14/st14930.fr09.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>367</sup> « Projet de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du Service Européen pour l'Action Extérieure », 8029/10, 25 mars 2010, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st08/st08029.fr10.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

nouveau HR pour les Affaires Étrangères et la Politique de sécurité, Lady Catherine Ashton. Le 26 avril 2010, le Conseil est arrivé à un accord politique sur la proposition de décision. Mais, le Parlement Européen a émis des réserves sur la composition du SEAE et sur le contrôle de son budget. Le 21 juin 2010, un accord a été trouvé entre le HR, la Commission, le PE et le Conseil, sous la présidence espagnole de l'UE<sup>368</sup>. Le 9 juillet 2010, la proposition de décision a reçu un avis positif du Parlement. Le Conseil de l'UE, en formation des Ministres des Affaires Étrangères, a adopté le texte le 26 juillet 2010<sup>369</sup>. Le 20 octobre 2010, le PE adopte deux résolutions législatives qui clôturent le débat avec la Commission et le Conseil, sur le statut des fonctionnaires du SEAE et sur le contrôle du budget par le Parlement<sup>370</sup>. Ces retards n'ont pas affecté le processus de nominations politiques pour les postes de direction du Service et des chefs des délégations de l'UE dans les pays tiers<sup>371</sup>. Mais ce n'est qu'au début de 2011 que le SEAE est devenu pleinement opérationnel<sup>372</sup>.

---

<sup>368</sup> « Déclaration du Parlement Européen, du Haut Représentant pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité, du Conseil et de la Commission sur le Service Européen pour l'Action Extérieure » (texte en anglais), communiqué de presse A109/10, 21 juin 2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/115429.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/115429.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>369</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du Service Européen pour l'Action Extérieure 2010/427/UE, JOUE L 201/30 du 3.8.2010.

<sup>370</sup> Parlement Européen, « Résolution législative du Parlement Européen du 20 octobre 2010 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés Européennes en ce qui concerne le Service Européen pour l'Action Extérieure » et « Résolution Législative du Parlement Européen du 20 octobre 2010 sur la proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés Européennes et le régime applicable aux autres agents de ces Communautés », textes adoptés, mercredi 20 octobre 2010 – Strasbourg, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20101020+TOC+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>371</sup> Il s'agit notamment des nominations dans les 54 délégations qui ont des pouvoirs étendus, en matière de représentation de la présidence du Conseil, de coordination des actions bilatérales des États membres et qui ont éventuellement des responsabilités d'ordre consulaire, au nom des États membres de l'UE. Une étude polonaise de 2010 pointait sur les déséquilibres géographiques entre les pays représentés au niveau des chefs des délégations, avec une présence plus importante de diplomates issus des rangs de la Commission, au détriment des diplomates des États, et avec des tropismes nationaux, notamment en ce qui concerne l'Afrique subsaharienne et la région méditerranéenne. Sur 39 délégations dans cette partie du continent africain, en 2012, 22 sont dirigées par des diplomates français (8), belges (8) et allemands (6). Sont aussi représentés, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Irlande, le Portugal, les Pays Bas et la République tchèque (1). Le rapport critiquait le fait qu'en ce qui concerne l'Europe central et orientale et les Balkans, les États de la région étaient sous-représentés dans les postes de chefs de délégation de l'UE et que les critères de choix manquaient de transparence.

FORMUSZEWICZ Ryszarda, KUMOCZ Jakub, « The Practice of Appointing the Heads of EU Delegations in the Wake of the Council Decision on European External Action Service », Institut Polonais des Relations Internationales (PISM), août 2010, <http://soc.kuleuven.be/iieb/eufp/files/The%20Practice%20of%20Appointing%20....pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>372</sup> Voir « Le Service Européen pour l'Action Extérieure », rapport présenté par le Haut Représentant au Parlement Européen, au Conseil et à la Commission, 22 décembre 2011. Ce rapport était prévu dans l'Article 13,

Le SEAE a à la fois un rôle de secrétariat et aussi de lieu d'élaboration de positions et d'avis, pour le HR, mais en vue de l'adoption ultérieure de décisions par le Conseil. Après un an d'activités, son bilan est mitigé<sup>373</sup>.

Son action s'inscrit dans la continuité des politiques et des stratégies européennes, élaborées et mises en place dans la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle. Ainsi le Service semble s'orienter vers une complémentarité par rapport aux politiques étrangères nationales<sup>374</sup>. Cette situation découle du poids des éléments nationaux dans la structure de direction du service et de la volonté du HR de ne pas aller au-delà des paramètres du système intergouvernemental qui domine la PESC et la PSDC. Son rôle s'apparente davantage à celui d'une structure de gestion et de coordination, dépendante à la fois des gouvernements et de la Commission.

A ce stade initial de ses activités, le SEAE n'apparaît pas comme un lieu de convergence, de synthèse et d'intégration des politiques étrangères nationales et européennes. La Commission garde ainsi tout son contrôle sur les politiques liées au développement, au voisinage européen et aux négociations commerciales. Les États membres, par l'intermédiaire du Conseil Européen, du Président du Conseil Européen, du Conseil de l'UE et du HR, conduisent les relations politiques et stratégiques avec les pays tiers et commandent les missions et les opérations de la PESC/PSDC.

---

§2 de la Décision du Conseil du 26 juillet 2010, qui disposait que « Le Haut Représentant présente au Parlement Européen, au Conseil et à la Commission, au plus tard à la fin de 2011, un rapport sur le fonctionnement du SEAE (...). »

<sup>373</sup> Idem. Le rapport du Haut Représentant, dont le contenu consiste en une présentation de l'organisation et du fonctionnement du SEAE, en réponse aux observations reçues des États membres, de la Commission, du Conseil et du Parlement. Il comprend aussi quatre priorités futures, assez neutres politiquement, mais révélateurs des difficultés, à savoir :

- consolider la capacité d'action politique et de favoriser l'appropriation collective de la politique étrangère de l'UE par les États membres, le Parlement Européen, la Commission et autres parties concernées ;
- accroître les activités et augmenter le personnel des délégations et de renforcer leur coopération avec les ambassades des États membres ;
- développer la culture du travail partagé entre les fonctionnaires des États, du Conseil et de la Commission, favoriser une coopération plus étroite entre les services du SEAE et rapprocher les structures de gestion des crises des départements géographiques et thématiques ;
- résoudre les questions en suspens dans la relation avec la Commission, en ce qui concerne les matières politiques, la gestion du personnel des délégations, les communications et les responsabilités en matière budgétaire.

<sup>374</sup> Dans un entretien accordé au journal Le Figaro, le 28 janvier 2010, Lady Catherine Ashton avait déclaré, à propos du futur SEAE, qu'il « ne s'agit pas de doubler ou de reproduire ce que les États membres font déjà très bien. Il s'agit de voir où l'Europe peut apporter une valeur ajoutée, à vingt-sept pays. »

« Le Service européen pour l'action extérieure », Toute l'Europe, <http://www.touteurope.eu/fr/nc/print/organisation/institutions/le-service-diplomatique-europeen/presentation/le-service-europeen-pour-l-action-exterieure.html> (consulté le 15 mars 2011).

Ainsi, depuis la mise en place du SEAE, celui-ci a été l'objet de propositions et des États membres pour réduire les imperfections constatées. Le 8 décembre 2011, en effet, les Ministres des Affaires Étrangères de douze États membres<sup>375</sup> ont adressée au Haut Représentant une lettre avec des propositions pour améliorer le SEAE. Ce « non-papier »<sup>376</sup>, c'est-à-dire un document de propositions qui n'engagent pas les États signataires, ni ne préjugent de leur mise en œuvre, met l'accent sur la complexité de la mise en œuvre du SEAE et du rôle du Service par rapport à la Commission et au Conseil. Les suggestions portent en majorité sur l'organisation et le fonctionnement du SEAE, comme la plupart des documents adressés auparavant au Haut Représentant<sup>377</sup> ou émanant de celui-ci, sur ce sujet. Le rapport du Haut Représentant, du 22 décembre 2011, répond partiellement aux observations ministérielles qui portaient sur :

- la préparation des réunions du Conseil, l'élaboration d'un agenda annuel et l'envoi de documents aux États membres ;
- une meilleure coordination entre le SEAE et la Commission, une meilleure préparation des décisions, au niveau politique et technique et davantage de coopération entre les unités du SEAE et la Commission ;
- une révision des procédures internes de coopération avec la Commission et le secrétariat du Conseil, davantage d'échanges avec les États membres et l'amélioration du système informatique ;
- la montée en puissance des délégations de l'UE, le renforcement du rôle et de

---

<sup>375</sup> Allemagne, Belgique, Estonie, Finlande, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays Bas, Pologne et Suède.

<sup>376</sup> « Non-paper on the European External Action Service from the Foreign Ministers of Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland and Sweden », 8 décembre 2011, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afet/dv/201/201203/20120321\\_nonpaperfms\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201203/20120321_nonpaperfms_en.pdf) (consulté le 15 février 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « La lettre des Douze sur le Service Diplomatique Européen. Que des « suggestions » ! », Blog Bruxelles2, 18 décembre 2011, <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/la-lettre-des-douze-sur-le-service-diplomatique-europeen.html> (consulté le 15 février 2012).

<sup>377</sup> Déjà en octobre 2009, avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les ministres des affaires étrangères du Benelux avaient envoyé une lettre au Haut Représentant avec leurs vues sur les conséquences de la mise en œuvre du Traité, en matière de PESC, et sur le futur service européen pour l'action extérieure. Leurs propositions étaient similaires à celle de la lettre des douze ministres, deux ans plus tard.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « L'avis du Benelux sur le futur service européen d'action extérieure », blog Bruxelles2, 8 octobre 2009, <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/l%E2%80%99avisdubeluxsurlefuturserviceeuropeend%E2%80%99actionexterieure.html> (consulté le 15 février 2012).

l'autonomie des chefs de délégation, une meilleure coordination avec les ambassades des États membres, la mise en place d'un réseau de communications sécurisé, un rôle accru du SEAE en matière de protection consulaire et la création d'attachés de défense et de sécurité ;

- une plus grande implication des États membres, le recrutement de diplomates issus des États membres dans les postes du SEAE en vue de remplir le quota d'un tiers des postes en 2013, la publication des postes à tous les niveaux et la révision et l'amélioration des procédures de recrutement<sup>378</sup>.

En dépit de ces différentes remarques des États membres, le contrôle que ces derniers exercent sur les postes-clés<sup>379</sup>, est bien réel. Au niveau des chefs des délégations et des postes intermédiaires de direction et de gestion, c'est la Commission qui domine. Cependant, pour démontrer que la SEAE est un service sui generis dans le cadre institutionnel, les États membres ont décidé d'installer son siège à l'extérieur des bâtiments du Conseil et de la Commission. Mais, la mixité des fonctionnaires, qui ne partagent ni les mêmes statuts ni les mêmes carrières<sup>380</sup>, ainsi que des rivalités interinstitutionnelles, entre le Conseil et la Commission, maintiennent les lignes de division entre le domaine communautaire et le domaine intergouvernemental. En ce qui concerne les délégations de l'UE dans les pays tiers, qui dépendent du SEAE, les chefs de délégation reçoivent des instructions du HR, du SEAE (directeur général exécutif) et de la Commission. En ce qui concerne le budget du SEAE, son ordonnateur est le HR. Mais les sommes relevant de la PESC, de l'instrument de stabilité, de l'instrument financier de coopération, de la communication, de la diplomatie publique et des missions d'observation électorale, sont gérées par la Commission, dont le Vice-Président est

---

<sup>378</sup> Ce dernier thème était déjà soulevé dans l'étude du PISM déjà cité. Les procédures de recrutement favorisent les fonctionnaires nationaux et les diplomates qui ont une expérience de travail au sein de l'UE, notamment de la Commission et ne tiennent pas toujours compte de l'expertise nationale et internationale acquise dans les services diplomatiques nationaux et au sein d'autres organisations. Ces critiques sont partagées parmi les États qui sont membres depuis 2004.

IVAN Paul, op. cit.

<sup>379</sup> Il s'agit notamment du Secrétaire Général exécutif, qui dirige le Service au jour le jour, du Directeur Général administratif, du Secrétaire Général adjoint pour les affaires politiques, du Secrétaire Général adjoint pour les affaires interinstitutionnelles, des directeurs des départements et du chef de la Direction de la gestion des crises et de la planification (DGCP).

<sup>380</sup> Parlement Européen, « Résolution législative du Parlement Européen du 20 octobre 2010 sur la proposition de règlement du Parlement Européen et du Conseil modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés Européennes et le régime applicable aux autres agents de ces Communautés », textes adoptés, mercredi 20 octobre 2010 – Strasbourg, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20101020+TOC+DOC+XML+V0//FR&language=FR> (consulté le 30 octobre 2011).

aussi le HR. Ce budget fait partie du budget général de l'Union<sup>381</sup>, au titre des politiques extérieures. Il est ainsi soumis au vote du Parlement Européen.

En matière de gestion des crises, le rôle du SEAE, est celui d'un lieu de coordination des différents instruments de réponse et de suivi de l'évolution de la situation ainsi que de proposition en matière d'adaptation de la réponse de l'UE aux exigences d'un théâtre d'intervention ou d'opérations. En combinant les moyens du Conseil et de la Commission, le SEAE a le potentiel pour développer une synthèse entre la gestion des crises et la politique d'assistance au développement de l'UE. La capacité d'influence de l'UE, en matière de gestion globale et compréhensive des crises dépend de cette synergie, qui se trouve au centre de la raison d'être du SEAE.

L'organisation du SEAE en zones géographiques et thématiques<sup>382</sup> peut contribuer à cela. Les départements sont des centres d'informations et d'analyse, à partir desquelles le HR, le COPS, le Conseil et la Commission, peuvent développer une vision stratégique et déterminer les moyens de coordination nécessaires pour présenter des plans d'action cohérents, y compris avec les partenaires de l'Union Européenne. Toutefois, les organismes chargés de la planification et de la conduite de la gestion des crises, la Direction de la

---

<sup>381</sup> Le montant total du budget PESC est de 9,5 milliards d'euros, pour l'année 2012, dont 7,5 milliards relèvent de la responsabilité de la Commission et le reste des gouvernements. En théorie, le SEAE a aussi la responsabilité pour ce budget, mais la Commission, dans un accord interservices du 13 janvier 2012, a fait valoir sa position d'une séparation stricte entre les activités extérieures de la Commission et celles du SEAE. La Commission garde tout le contrôle – et le budget afférent – sur le commerce, le développement, l'élargissement et la coopération internationale et la gestion des crises (Instrument de stabilité, par exemple). Le budget du SEAE, environ 500 millions d'euros en 2012, est aussi contrôlé par des audits de la Commission.

« Spotlight on the division of labour between the EEAS and DG DEVCO », European Centre for Development Policy Management (ECDPM), 3 février 2012, <http://www.ecdpm-talkingpoints.org/division-of-labour-between-the-eeas-and-dg-devco/> (consulté le 15 mars 2012) et ;

« Commission still pulls the strings on EU foreign policy », EU Observer, 06 février 2012, <http://euobserver.com/18/115145> (consulté le 15 mars 2012).

Dans une note interne sur le budget du SEAE, d'avril 2011, adressé par le directeur général administratif, David Sullivan, aux chefs des délégations de l'UE, il est fait mention d'économies et de réductions dans le budget du SEAE, pour maintenir les dépenses en 2012 au niveau de 2011. Le nombre de fonctionnaires du SEAE en 2011 était de 1640 personnes et de 1670 personnes en 2012.

Parlement Européen, Projet de Rapport sur la position du Conseil concernant le projet de budget rectificatif n° 5/2011 de l'Union européenne pour l'exercice 2011, section IX – Contrôleur européen de la protection des données, section X – Service européen pour l'action extérieure, (COM(2011) 0374 – C7-0000 – 2011/2131(BUD), 2 septembre 2011, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/budg/pr/873/873699/873699fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/budg/pr/873/873699/873699fr.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>382</sup> Les zones géographiques sont l'Asie - Pacifique ; l'Afrique ; l'Europe et l'Asie centrale ; l'Afrique du nord, le Moyen orient, la Péninsule arabique, l'Irak et l'Iran ; les Amériques. Les thématiques sont les relations multilatérales et la gouvernance globale ; les droits de l'homme et la démocratie ; la prévention des conflits et la politique de sécurité ; la non-prolifération et le désarmement.

planification et de la gestion des crises (CMPD), la Capacité de Planification et de Conduite Civile des crises (CPCC), l'EMUE et le CMUE, gardent leur autonomie auprès du SEAE et continuent de répondre directement du HR et du COPS.

Ainsi, en cas de crise, c'est le COPS, et pas le SEAE, qui a la responsabilité du contrôle politique et de la direction stratégique des opérations et des missions de l'UE ; la conduite des opérations étant assurée par les organes militaires où des compromis, entre les États membres, sont difficiles. Mais pour arriver à une décision au sein du CMUE, il faut le consentement des États participants sans possibilité de coercition pour l'UE. S'agissant de l'EMUE, qui est constitué par des militaires nationaux détachés des États membres auprès du Secrétariat Général du Conseil et dirigé par un Directeur<sup>383</sup>, il est la source de l'expertise militaire de l'Union Européenne. Il a une fonction de conseil militaire pour le HR et une fonction d'état-major, à la disposition du CMUE. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et la mise en place du SEAE, l'EMUE a été placé dans le groupe des structures de gestion des crises, ensemble avec la Direction de la Gestion des Crises et de la Planification (DGCP) et la Capacité Civile de Planification et de Conduite des Missions Civiles de Gestion des Crises<sup>384</sup> (CPCC).

Les organes de gestion des aspects civils des crises sont aussi composés des représentants des États. La caractéristique marquante des opérations et des missions de l'UE, au titre de la PESD/PESC, c'est la volonté d'associer les éléments civils et militaires, quand cela s'avère possible, en vue d'apporter des solutions durables aux crises et aux conflits, dans lesquels les États membres de l'UE ont décidé de s'engager. La gestion des aspects civils relève de quatre organes principaux, qui sont le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM) et le Groupe politico-militaire, sous la responsabilité de la présidence du COPS ; la Capacité de Planification et de Conduite des missions Civiles (CPCC) et La Direction de la Gestion des Crises et de la Planification (CMPD), sous l'autorité du HR.

Avec le développement des missions civiles, il est devenu nécessaire de construire des capacités de planification et de conduite permanentes, imbriquées dans la structure militaire de l'État-Major de l'UE. C'est pour mieux coordonner les éléments civils et militaires des missions et opérations européennes, que le Conseil de l'UE, a décidé de créer, le 1<sup>er</sup> juillet

---

<sup>383</sup> Il s'agit d'un général trois étoiles. Le président du Comité Militaire est un Général quatre étoiles.

<sup>384</sup> Structure et l'organisation du SEAE, [http://www.eas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://www.eas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf) (consulté le 30 septembre 2012).

2007, la Capacité civile de planification et de conduite (connue sous l'acronyme anglais de CPCC, « Civilian Planning and Conduct Capability »). Cette structure permanente, basée à Bruxelles et placée sous l'autorité du HR, est en charge de la planification opérationnelle et de la conduite des missions civiles de l'UE, au titre de la PESC/PESD. Dirigée par un directeur/commandant des opérations civiles, la CPCC comprend trois zones régionales, l'Afrique, l'Asie/Moyen Orient et l'Europe/Balkans. Avec un effectif d'environ soixante personnes<sup>385</sup>, la CPCC gère toutes les missions civiles de l'UE, dont la plus importante est EULEX-Kosovo<sup>386</sup>.

Cette omniprésence des États membres comme moyen d'une primauté de l'intergouvernemental et de la coexistence de plusieurs intervenants UE et étatiques sur la scène internationale est pourtant perpétué par le traité de Lisbonne aux ambitions en deçà du projet de Traité Établissant une Constitution pour l'Europe. Ce qui perpétue les motifs limitant de l'action extérieure.

## **Sous-section 2 : Une perpétuation des motifs limitant l'action extérieure de l'UE.**

Le Traité de Lisbonne était porteur d'un renouveau de l'Union Européenne, après l'échec du processus de ratification du Traité Établissant une Constitution pour l'Europe<sup>387</sup>,

---

<sup>385</sup> La CPCC est composée par des fonctionnaires du SEAE et par des experts nationaux détachés.

Service Européen pour l'Action Extérieure, « La Capacité Civile de Planification et de Conduite (CPCC) », CPCC (04), avril 2011, [http://www.consilium.europa.eu/media/1222518/110412%20factsheet%20-%20cpcc%20-%20version%204\\_fr.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/1222518/110412%20factsheet%20-%20cpcc%20-%20version%204_fr.pdf) (consulté le 30 septembre 2011).

<sup>386</sup> Plus de 1500 personnels internationaux et 165 millions d'euros de budget, pour la période 2011-2012.

Conseil de l'Union Européenne, « EULEX KOSOVO Mission « État de droit » menée par l'UE au Kosovo », Fiche d'information EULEX/16, novembre 2011, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/110411%20FACTSHEET%20EULEX%20Kosovo%20-%20version%2016\\_FR12.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/110411%20FACTSHEET%20EULEX%20Kosovo%20-%20version%2016_FR12.pdf) (consulté le 15 décembre 2011).

<sup>387</sup> Le Conseil Européen réuni à Laeken, en Finlande, les 14 et 15 décembre 2001, avait adopté une Déclaration politique importante dans laquelle il convoquait une Convention sur l'avenir de l'Europe. Celle-ci avait pour tâche « d'examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et de rechercher les différentes réponses possibles ». La Déclaration du Conseil Européen avait identifié trois thèmes principaux et quatre réformes nécessaires, qui étaient : le défi démocratique de l'Europe, le nouveau rôle de l'Europe dans un environnement mondialisé, les attentes du citoyen européen ; et une meilleure répartition et définition des compétences dans l'Union Européenne, la simplification des instruments de l'Union, davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité dans l'Union Européenne et la voie vers une Constitution pour les citoyens européens. Les travaux de la Convention, présidée par l'ancien Président français, Valéry Giscard d'Estaing, et co-présidée par Giuliano d'Amato, de l'Italie, et Jean-Luc Dehaene, de la Belgique, ont débuté le 28 février 2002 et se sont terminés le 13 juin 2003.

La Convention a produit un projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui a été transmis à la présidence italienne du Conseil Européen, le 18 juillet 2003. Les États membres de l'Union, au sein du Conseil, ont décidé de réviser le texte, notamment parce qu'il avait été jugé par certains États comme trop fédéraliste et à cause de la Carte des Droits Fondamentaux, refusée par le Royaume-Uni. Ces débats internes ont retardé la signature du Traité. Le texte révisé par les gouvernements a été signé le 29 octobre 2004, à Rome, sous la

signé le 29 octobre 2004. Après une période de débats intra-européens, sur les responsabilités de l'échec de la ratification du Traité Établissant une Constitution pour l'Europe, le Conseil Européen, réuni du 21 au 23 juin 2007, a décidé de convoquer une Conférence intergouvernementale, à l'automne 2007, pour reprendre le texte, et l'adapter, selon les leçons tirées de l'échec de 2005. Le nouveau projet de Traité, appelé modificatif<sup>388</sup>, a été approuvé

---

présidence des Pays-Bas.

Le processus de ratification, a soulevé un grand débat politique en Europe, notamment dans les pays qui ont choisi la voie de la ratification par voie de référendum, avec un grand activisme de la part des sociétés civiles nationales. Les sept États qui avaient décidé le recours au référendum étaient le Danemark, l'Espagne, la France, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Sur les quatre référendums qui ont eu lieu, deux ont été favorables au Traité, en Espagne et au Luxembourg, et deux contraires au Traité, en France et aux Pays-Bas, au courant de l'année 2005. Suite à la double négation française et néerlandaise, le gouvernement britannique a annoncé sa décision de ne ratifier le Traité.

En Allemagne, le Traité avait été ratifié par le Bundesrat, après un vote favorable du Bundestag, mais, suite à un recours déposé devant la Cour Constitutionnelle par M. Peter Gauweiler, un député de la CSU, le Président allemand a sursis à signer l'acte de ratification en attente de la réponse de la Cour. Légalement et techniquement, l'Allemagne n'avait pas ratifié le Traité. Le 28 avril 2005, la Cour Constitutionnelle a rendu son jugement, dans lequel elle déclarait la plainte sans fondement du fait que seul l'acte de ratification constituait un motif valable de contestation. Or, le président de la RFA n'avait pas encore signé l'acte de ratification.

Cour Constitutionnelle Fédérale (Allemagne), « No Success for Peter Gauweiler's applications against the ratification of the EU Constitution », communiqué de presse n°35/2005, 28 avril 2005, <http://archiv.jura.uni-saarland.de/lawweb/pressreleases/euconstitution.html> (consulté le 30 octobre 2011).

De facto, les référendums négatifs et la décision britannique d'arrêter le processus de ratification nationale ont conduit à l'abandon du Traité.

<sup>388</sup> Le mandat de la CIG, annexé aux Conclusions du Conseil Européen, des 21 et 22 juin 2007, qualifie le nouveau Traité de « modificatif ». Le mandat explique cette qualité de la manière suivante : « 1. La CIG est invitée à rédiger un traité (ci-après dénommé « traité modificatif ») modifiant les traités actuels en vue de renforcer l'efficacité et la légitimité démocratique de l'Union élargie et d'améliorer la cohérence de son action extérieure. Le concept constitutionnel, qui consistait à abroger tous les traités actuels pour les remplacer par un texte unique appelé « Constitution », est abandonné: le traité modificatif introduira dans les traités actuels, qui restent en vigueur, les innovations découlant des travaux de la CIG de 2004, de la manière décrite en détail ci-dessous. » Le mandat donné par le Conseil Européen à la CIG limite la marge de manœuvre de celle-ci, pour éviter l'ouverture d'un débat politique, comme celui qui a conduit à la débâcle du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Le Conseil déclare ainsi que « Le présent mandat constitue la base et le cadre exclusifs des travaux de la CIG » et impose trois conditions, décrites dans les termes suivants :

« 2. Le traité modificatif contiendra deux clauses de substance modifiant respectivement le traité sur l'Union Européenne (traité UE) et le traité instituant la Communauté Européenne (traité CE). Le traité UE conservera son titre actuel, tandis que le traité CE sera intitulé traité sur le fonctionnement de l'Union, l'Union étant dotée d'une personnalité juridique unique. Le terme « Communauté » sera partout remplacé par le terme « Union »; il sera indiqué que les deux traités constituent les traités sur lesquels est fondée l'Union et que l'Union se substitue et succède à la Communauté. D'autres clauses reprendront les dispositions habituelles relatives à la ratification et à l'entrée en vigueur ainsi que des dispositions transitoires (...).

3. Le traité UE et le traité sur le fonctionnement de l'Union n'auront pas de caractère constitutionnel. La terminologie qui y sera utilisée reflétera ce changement (...). De même, les traités modifiés ne contiendront aucun article mentionnant les symboles de l'UE tels que le drapeau, l'hymne ou la devise. En ce qui concerne la primauté du droit de l'UE, la CIG adoptera une déclaration rappelant la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE.

4. Pour ce qui est du contenu des modifications apportées aux traités actuels, les innovations résultant des travaux de la CIG de 2004 seront incorporées dans le traité UE et dans le traité sur le fonctionnement de l'Union, comme spécifié dans le présent mandat. Les modifications à y apporter, pour donner suite aux consultations

par le Conseil Européen, réuni à Lisbonne les 18 et 19 octobre 2007, et signé, le 13 décembre 2007, par les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres de l'Union Européenne, sous la présidence du Portugal.

Le Traité de Lisbonne, suit la voie traditionnelle de la révision des Traités européens, en ce sens qu'il amende et modifie les Traités existants, alors que le projet de Traité Établissant une Constitution pour l'Europe visait à les remplacer par un seul texte. Le Traité de Lisbonne est un ensemble de trois textes :

- le Traité sur l'Union Européenne ;
- le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne ;
- la Charte des Droits Fondamentaux, qui est en annexe au Traité de Lisbonne.

Le texte est complexe, avec 36 protocoles, 26 déclarations et des annexes. Ces protocoles précisent les positions des États sur différents aspects du Traité et portent sur les modifications apportées par le Traité de Lisbonne, aux Traités précédents<sup>389</sup>. Pourtant, le processus de ratification a connu un nouveau retard avec un référendum négatif en Irlande, le 12 juin 2008, et le refus du président tchèque Vaclav Klaus de signer la ratification du Traité<sup>390</sup>.

---

tenues avec les États membres ces six derniers mois, sont clairement indiquées ci-dessous. Elles concernent en particulier les compétences respectives de l'UE et des États membres et leur délimitation, la spécificité de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune, le rôle renforcé des parlements nationaux, le sort de la Charte des droits fondamentaux, ainsi que, dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, un mécanisme permettant à certains États membres d'aller de l'avant dans un acte donné tout en permettant à d'autres de ne pas participer. »

Conseil Européen, Bruxelles, le 21 et 22 juin 2007, Conclusions, 11177/1/07 REV 1 CONCL 2, le 23 juillet 2007, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/94933.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/94933.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Pour démontrer sa volonté le mandat de la CIG comporte l'indication des textes à modifier avec les modifications souhaitées par le Conseil Européen.

PRIOLLAUD François-Xavier et SIRITZKY David, « Le Traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE) », La Documentation Française, 523 pages, ISBN : 978-2-11-007100-2, mai 2008, et aussi, des mêmes auteurs ;

« Les traités européens après le traité de Lisbonne, Textes comparés », La Documentation Française, 432 pages, ISBN : 978-2-11-008077-6, avril 2010.

<sup>389</sup> Idem.

<sup>390</sup> Un second référendum en Irlande, le 2 octobre 2009, a autorisé la ratification du Traité. L'instrument de ratification irlandais a été déposé auprès de l'Italie, le 23 octobre 2009. En République Tchèque, le Président Vaclav Klaus a signé la loi de ratification, le 3 novembre 2009. Plusieurs députés avaient déposé un recours contre le Traité Européen devant la Cour Constitutionnelle en invoquant des atteintes à la souveraineté de la République Tchèque.

Le 3 novembre 2009, la Cour a déclaré le Traité conforme à la Constitution et le président tchèque a suivi cette

Ces blocages ont été levés en 2009 et le Traité est entré en vigueur, le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

Le Traité de Lisbonne, qui est le résultat d'un difficile compromis entre les États membres, n'apporte pas de changements radicaux au fonctionnement de l'Union, en matière de politique étrangère et de politique de sécurité et de défense. Il ouvre de nouvelles possibilités de coopération entre les États membres dans ces domaines, réorganise les structures politico-militaires et crée un service diplomatique européen, le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), qui vise à rendre plus cohérente et aussi plus visible, la Politique Étrangère et de Sécurité et de Défense de l'Union. Toutefois, le Traité de Lisbonne n'a pas repris l'idée de la création du poste de Ministre des Affaires Étrangères de l'UE et a gardé la fonction de Haut Représentant pour les Affaires Étrangères et la Politique de sécurité. Le poste de Président du Conseil Européen, nommé pour deux ans et demi, est davantage orienté vers la représentation extérieure, notamment dans le domaine économique, avec un rôle de coordination et de recherche de consensus, mais sans pouvoirs face aux États membres. En matière de défense, le caractère intergouvernemental est encore plus accentué, en dépit des possibilités de coopérations avancées, comme la Coopération Structurée Permanente. Ainsi, le rôle subsidiaire de l'UE demeure en matière extérieure.

#### **A. Un persistant rôle subsidiaire de l'UE.**

Le Titre V du Traité de Lisbonne sur les « Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune » définit les objectifs de l'action extérieure de l'Union. Celle-ci est basée sur des principes, des valeurs et des objectifs d'ordre général<sup>391</sup>.

---

décision.

<sup>391</sup> L'Article 21, du Chapitre I du Titre V du Traité de Lisbonne portant sur les dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et les dispositions spécifiques relatives à la PESC, décrit les principes et les objectifs de l'UE de la manière suivante :

« 1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la Charte des Nations Unies et du Droit International.

L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations Unies.

2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin :

Les relations de l'Union avec des États tiers et des organisations internationales sont basées sur des lignes directrices. Le multilatéralisme efficace est le moteur de l'action extérieure de l'UE. Cette formulation, consensuelle, est le résultat de l'expérience et de la pratique de l'Union, depuis la fin de la Guerre froide. En même temps, l'UE donne à ses principes une portée universelle et se pose en modèle dans les relations internationales<sup>392</sup>. L'action extérieure de l'UE a ainsi une perspective multilatérale, mais pas multipolaire. Ainsi est envisagé que la force des relations et des partenariats doit être proportionnelle au partage et à la convergence des valeurs et des principes, entre les parties concernées. La promotion des principes et des valeurs européens, est au cœur de l'action extérieure de l'UE, à travers son approche dite compréhensive et globale de prévention des conflits et de règlement des crises. Cette approche mélange la sécurité, le développement et la bonne gouvernance. Ce qui a une importance primordiale dans les relations entre l'UE et l'Afrique subsaharienne alors que cette importance relative dans les relations avec d'autres acteurs internationaux, tels que la Russie, la Chine, l'Inde et d'autres États d'Asie et de l'Amérique latine. Dans les relations de l'UE avec ces pays, il n'y a pas d'éléments essentiels ni d'éléments fondamentaux, qui leur soient imposables.

L'action extérieure de l'UE est en effet présentée comme un complément aux politiques étrangères des États membres<sup>393</sup>. L'Union demeure un cadre de concertation et de

---

c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures ;

d) de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté ;

e) d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international ;

f) de contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable ;

g) d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine ;

h) de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale. »

Traité sur l'Union Européenne (version consolidée), JOUE C 83 du 20.3.2010, pp. 28-29.

<sup>392</sup> Idem, Article 21, §1. Cette expression d'universalité fait abstraction des circonstances historiques, politiques et économiques particulières qui ont jalonné la création, le développement et l'élargissement de l'UE. Ces facteurs sont difficilement transposables dans d'autres contextes géopolitiques, ce qui explique en partie, pourquoi le « modèle » de la coopération européenne, qui est une source d'inspiration, n'est pas reproductible à l'identique.

<sup>393</sup> L'Article 2, §4 et §5 du Titre I du Traité sur le fonctionnement de l'UE, portant sur les catégories et les domaines de compétence de l'Union, met en évidence la complémentarité entre l'action extérieure de l'Union et

convergence des positions nationales, en vue de donner plus de poids à l'action extérieure de l'UE, face à ses partenaires et autres parties avec lesquels elle a des relations politiques et commerciales. La Politique étrangère commune est ainsi le résultat de mouvements de convergence, progressifs et sélectifs, dans différents domaines, entre les États membres. Ceux-ci gardent le contrôle sur leurs choix en matière de politique étrangère.

Aussi, les décisions de l'UE, dans ce domaine, prennent en considération les positions nationales. En matière de politique de sanctions et d'embargos, à l'encontre de pays tiers, les intérêts nationaux conduisent souvent à l'acceptation d'exceptions. Dans le domaine de la coopération au développement, le Traité sur le fonctionnement de l'UE stipule, de manière explicite, cette complémentarité. Ce qui permet aux États membres de poursuivre leurs actions unilatérales, comme instruments d'influence politique et économique.

Ainsi le Traité de Lisbonne a apporté des innovations de forme, sans toucher au fond.

### **1. Des innovations de forme sans incidence sur le fond.**

Une fois affirmés les principes et les objectifs de l'action extérieure de l'UE, le traité sur l'Union Européenne décrit l'organisation et le fonctionnement de la PESC. Par rapport aux traités précédents, les modifications relèvent davantage de la forme que du fond. L'objectif à atteindre c'est la recherche de la cohérence et de la convergence dans la politique étrangère de l'Union, qui est dispersée entre les États membres, le Conseil, la Commission et le Parlement Européen<sup>394</sup>. Mais la PESC demeure un domaine réservé du Conseil Européen, pour les orientations stratégiques, et du Conseil de l'Union, pour l'élaboration et la conduite

---

les politiques étrangères des États membres. Cet article stipule ainsi que :

« 4. L'Union dispose d'une compétence, conformément aux dispositions du traité sur l'Union Européenne, pour définir et mettre en œuvre une Politique Étrangère et de Sécurité Commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune.

5. Dans certains domaines et dans les conditions prévues par les traités, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines.

Les actes juridiquement contraignants de l'Union adoptés sur la base des dispositions des traités relatives à ces domaines ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres. ».

La séparation entre l'Union et les États est ainsi affirmée et l'harmonisation est explicitement écartée au profit de l'appui, de la coordination et de la complémentarité.

Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (version consolidée), JOUE C 83 du 20.3.2010, p. 50.

<sup>394</sup> L'article 21, §3, TUE, stipule ainsi que : « L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le Haut Représentant de l'Union pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet »

des décisions. La Commission est associée et le Parlement Européen consulté et informé.

Le Haut Représentant pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité, comme son prédécesseur pour la PESC, a vu son rôle renforcé par le Traité de Lisbonne mais n'a pas reçu de pouvoirs supplémentaires. Il a sous sa responsabilité une nouvelle administration, le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE). Celui-ci, vise la cohérence et la convergence, entre les actions extérieures du Conseil, de la Commission et des États membres<sup>395</sup>. De son côté, le président du Conseil Européen, parle au nom de celui-ci, mais ne dispose pas d'une « administration présidentielle ».

Le Haut Représentant a essentiellement trois rôles, proposition, exécution et représentation. Même s'il préside le Conseil Affaires Étrangères, sa légitimité et son autorité relèvent du Conseil et des États membres car ce sont ceux-ci qui laissent au HR la mission de parler en leur nom. Le Traité de Lisbonne n'a pas repris la fonction de Ministre des Affaires Étrangères de l'Union Européenne, qui avait été envisagée dans le projet de Traité Établissant une Constitution pour l'Europe. L'article 28, paragraphe 2, du projet de Traité avait en effet prévu un rôle plus important, en lui conférant la conduite de la PESC<sup>396</sup> et de la PSDC, sous la

---

<sup>395</sup> La composition du SEAE, avec des postes remplis exclusivement par des fonctionnaires détachées de la Commission, du Secrétariat du Conseil et des États membres (ministères des Affaires Étrangères), par tiers, est une affirmation de cette volonté de convergence. Toutefois, pour des raisons administratives et budgétaires, le quota d'effectifs du SEAE en provenance des États membres n'a pas encore été atteint. Cette lacune doit être comblée dans le courant de l'année 2013.

SEAE, Rapport du Haut-Représentant au Parlement Européen, au Conseil et à la Commission, §24, 22 décembre 2011, [http://eeas.europa.eu/images/top\\_stories/2011\\_eeas\\_report\\_cor\\_+\\_formatting.pdf](http://eeas.europa.eu/images/top_stories/2011_eeas_report_cor_+_formatting.pdf) (consulté le 15 janvier 2012).

<sup>396</sup> L'Article 28, §2, du Traité Établissant une Constitution pour l'Europe, stipulait ainsi que « Le ministre des Affaires Étrangères de l'Union conduit la Politique Étrangère et de Sécurité Commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la Politique de Sécurité et de Défense Commune ». En dépit de cette formulation, l'intitulé et l'étendue des compétences du poste, ont continué de soulever des réticences et des réserves de la part de certains États membres, même après la signature du Traité, le 29 octobre 2004, à Rome.

Pour une présentation détaillée de la fonction de ministre des Affaires Étrangères de l'UE, voir WESSELS Wolfgang, « La voie d'une puissance européenne ou bien cosmétique intergouvernementale ? Les dispositions du Traité constitutionnel sur la PESC – Le problème : analyse et affirmation d'une pierre de touche constitutionnelle sui generis », AFRI, vol. VI, 2005, pp. 647-662, 1<sup>er</sup> janvier 2005, [http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/afri2005\\_wessels.pdf](http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/afri2005_wessels.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

L'auteur conclut que le ministre des Affaires Étrangères de l'UE aurait pour objectif principal « la fabrication d'un consensus entre les États membres », ce qui impliquerait une « politique prudente du « profil bas ». » Selon des commentateurs cités dans l'article, le ministre serait un « agent » des États ou un « agent » de la Commission et du Parlement Européen. L'auteur souligne aussi que le « poste est soumis à plusieurs niveaux de contrôles nationaux afin d'éviter une autonomie trop grande du nouvel arrivant dans la Politique Étrangère de Sécurité et de Défense. » Cette prédominance de l'aspect intergouvernemental a été maintenue, par la suite, dans le Traité de Lisbonne, en ce qui concerne la fonction de Haut Représentant pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité.

supervision du Conseil de l'UE. Ce qui n'a pas été retenu à Lisbonne.

Dans le Traité de Lisbonne, ce double rôle est entièrement dévolu au Conseil de l'UE, selon les orientations stratégiques du Conseil Européen<sup>397</sup>. La marge d'initiative du HR reste ainsi limitée dans ce domaine, où les États membres entendent garder le contrôle avec un minimum de partage et de codécision, notamment avec la Commission. L'action extérieure de l'UE et la PESC sont ainsi le résultat d'un dénominateur commun entre les positions des États membres, selon leurs intérêts nationaux et les rapports de force, politiques, existants au sein du Conseil.

Les stipulations du Traité de Lisbonne, en matière d'action extérieure et de PESC, sont le reflet de cette situation. Les États membres n'ont pas voulu aller plus loin au-delà de la coordination des intérêts nationaux. Avec la création du SEAE, ils ont ajouté une nouvelle structure administrative et exécutive, à ce qui existait auparavant, sans procéder à une rationalisation et à une réorganisation du processus décisionnel en matière d'action extérieure. Alors que l'objectif du Traité de Lisbonne est d'abolir les piliers et les divisions existantes en matière de mise en œuvre des politiques de l'UE, dans le domaine de l'action extérieure, le Conseil, la Commission et les États membres, gardent leurs prérogatives intactes et maintiennent les divisions en matière de décisions et de ressources. Cette séparation est encore plus marquée en matière de la Politique de Sécurité et Défense Commune, avec le maintien des principes et modalités anciennes de convergence.

## **2. Des principes et modalités anciennes de la convergence, maintenus.**

En matière de la Politique de Sécurité et Défense Commune, qui a succédé à la Politique Européenne de Sécurité et Défense (PESD), le Traité de Lisbonne maintient les principes, les mécanismes et les procédures qui ont été élaborés et mis en place depuis les traités de Maastricht et d'Amsterdam. Les deux innovations majeures sont l'introduction d'une clause de défense mutuelle et la coopération structurée permanente. Celle-ci, peut avoir pour objectif la convergence en matière de capacités ou même le développement d'une force armée européenne intégrée, selon le modèle du Corps de Réaction Rapide Allié de l'OTAN

---

<sup>397</sup> Voir les Articles 22, 24 et 26 TUE. Selon ces stipulations le Conseil Européen « identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union. », « fixe les objectifs et définit les orientations générales de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense ». Le Conseil de l'UE « élabore la Politique Étrangère et de Sécurité Commune et prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de cette politique, sur la base des orientations générales et des lignes stratégiques définies par le Conseil Européen. » Le Haut Représentant exécute les décisions relevant de la PESC, avec le concours des États membres.

(ARRC). Le Traité de Lisbonne confirme aussi le rôle central, qui est dévolu à l'Agence Européenne de Défense, en matière de développement des capacités nécessaires pour les missions de Petersberg. Celles-ci demeurent la base opérationnelle de l'action militaire extérieure de l'UE. Au niveau des structures militaires, les États membres, sont restés divisés sur l'opportunité d'introduire, aux côtés du Comité Militaire et de l'État-Major de l'UE, un État-Major d'opérations. Cette lacune est palliée par le recours à des états-majors nationaux désignés, à l'OTAN et à l'activation du Centre d'opérations de l'UE.

L'article 42 TUE<sup>398</sup> reprend les formulations des traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice. La PSDC demeure une sous-catégorie de la PESC. Elle relève à la fois du Conseil de l'UE et du Conseil des Affaires Étrangères, avec la participation des ministres de la Défense des États membres, pour les questions ayant des implications militaires. Les États membres n'étaient pas d'accord pour créer un Conseil des Ministres de la Défense avec le Traité de Lisbonne. Le Traité de Lisbonne reprend les termes du projet visant à la définition progressive d'une « politique de défense commune de l'Union », qui figure dans les traités européens depuis Maastricht. Deux ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le statu quo demeure et la question ne figure jamais à l'ordre du jour des réunions du Conseil Européen et du Conseil de l'UE. La gestion de crises par des moyens militaires, dans le cadre opérationnel des missions de Petersberg, est l'horizon d'ambition de l'UE dans le domaine de la défense.

Autre limite traditionnelle, c'est la sauvegarde des relations transatlantiques et le rôle

---

<sup>398</sup> L'article 42 du Traité sur l'Union Européenne définit la PSDC dans les termes suivants :

« 1. La Politique de Sécurité et de Défense Commune fait partie intégrante de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres.

2. La Politique de Sécurité et de Défense Commune inclut la définition progressive d'une Politique de Défense Commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil Européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du Traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la Politique Commune de Sécurité et de Défense arrêtée dans ce cadre. (...) ». La PSDC apparaît ainsi comme le moyen d'assurer à l'UE une capacité militaire d'intervention extérieure. Cependant, la défense de l'espace géographique de l'Union n'est pas explicitement mentionnée, en dépit de la clause existante dans le §7 de l'article 42. Les missions qui figurent dans le paragraphe 1, sont les missions de Petersberg uniquement.

de l'OTAN pour la défense de l'Europe<sup>399</sup>. Sur les 27 États membres de l'UE, en 2012<sup>400</sup>, 21 sont aussi membres de l'OTAN.

Le maintien du lien transatlantique représenté par l'Alliance Atlantique est une priorité pour la majorité des États européens<sup>401</sup>. Aussi, la réintégration, par la France, des structures militaires de l'OTAN<sup>402</sup>, en mars 2009, renforce ce lien. En matière de capacités militaires pour les conflits, les États européens sont plus engagés à l'OTAN qu'à l'Union Européenne<sup>403</sup>. Cependant, les relations entre les deux organisations souffrent de blocages politiques et institutionnels divers, notamment du fait du non règlement du contentieux Chypre-Turquie<sup>404</sup>. Une autre ambiguïté dans la relation entre l'UE et l'OTAN, résulte de la

---

<sup>399</sup> La reconnaissance du rôle de l'OTAN, en matière de défense de l'Europe, est aussi réaffirmée dans l'Article 42 §7, sur la clause de défense mutuelle.

<sup>400</sup> L'adhésion de la Croatie à l'UE, au mois de juillet 2013, portera ce chiffre à 28 pour les États membres de l'UE qui sont membres de l'OTAN. Les autres pays des Balkans, candidats à l'adhésion, sont aussi en voie d'adhérer à l'OTAN. La Croatie, et l'Albanie, sont devenues membres de l'Alliance Atlantique, le 1<sup>er</sup> avril 2009. La Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et l'ex-République Yougoslave de Macédoine. La Serbie s'est rapprochée de l'OTAN à travers sa participation au Conseil du Partenariat Euro-atlantique et au programme de Partenariat pour la paix, depuis décembre 2006.

<sup>401</sup> Seuls Chypre et Malte ne font pas partie du Conseil de partenariat Euro-atlantique de l'OTAN. L'Autriche, la Finlande et la Suède ont des relations bilatérales avec l'OTAN et ont contribué avec des forces à l'opération de l'OTAN en Afghanistan, la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité (FIAS).

<sup>402</sup> Le 17 mars 2009, l'Assemblée Nationale a voté pour le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, à l'exception du Groupe de Planification Nucléaire (GPN), par 329 voix pour et 238 contre. Cette décision était censée être accompagnée d'un renforcement des capacités de la PSDC et de la recherche de plus d'autonomie pour celle-ci, par rapport à l'OTAN. La guerre contre la Libye, en 2011, a renforcée le rôle de l'OTAN car, la France, n'a pas réussi à convaincre d'autres États de l'UE, dont l'Allemagne, de s'engager dans une coalition européenne avec le Royaume-Uni pour mettre en œuvre la Résolution 1973 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, du 17 mars 2011. Le 31 mars 2011, l'OTAN a pris le contrôle de toutes les opérations maritimes et aériennes, sous le commandement du Lieutenant-Général Charles Bouchard, du Canada.

<sup>403</sup> La plus grande opération terrestre de l'UE, jusqu'en 2012, a été l'opération EUFOR-Tchad RCA, en 2008-2009, avec un effectif de 3700 soldats, 17 hélicoptères et quelques avions de transport. L'opération « Protecteur Unifié » de l'OTAN, contre la Libye, a mobilisé plus de 8000 soldats et marins, 250 avions et 21 navires, de mars à septembre 2011. L'OTAN n'a pas déployé de forces terrestres en Libye. Au début de l'année 2012, la FIAS, en Afghanistan, compte plus de 36 000 soldats européens, dont 9 500 britanniques. Le deuxième contingent européen, en nombre, c'est celui de l'Allemagne, avec 4700 soldats, suivie par l'Italie, avec 3 950 et la France avec 3490.

OTAN, « L'OTAN et la Libye – Opération Unified Protector », [http://www.nato.int/cps/en/SID-F3168BE5-0CF52443/natolive/topics\\_71652.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-F3168BE5-0CF52443/natolive/topics_71652.htm) (consulté le 15 janvier 2012).

OTAN, « La Force Internationale d'Assistance à la Sécurité (FIAS) », <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf> (consulté le 1 octobre 2012).

En matière d'opérations contre la piraterie, au large de la Somalie, l'UE et l'OTAN alignent un nombre équivalent de ressources, en navires (de 4 à 7) et en moyens aériens (6 à 8 aéronefs, comprenant des avions de patrouille maritime et des hélicoptères). La force navale de l'OTAN, dans l'opération « Bouclier de l'Océan » bénéficie aussi des observations des drones américains déployés sur zone, à partir des Seychelles.

OTAN, « Operation Ocean Shield », OTAN, [http://www.manw.nato.int/page\\_operation\\_ocean\\_shield.aspx](http://www.manw.nato.int/page_operation_ocean_shield.aspx) (consulté le 1 octobre 2012).

<sup>404</sup> La mésentente entre Chypre et la Turquie, bloque l'établissement d'un système de communications et

mise en œuvre des décisions du Conseil Européen de Cologne et d'Helsinki, où la question du partage des rôles en matière d'opérations militaires de gestion des crises, entre les deux organisations, a été effleurée mais pas tranchée<sup>405</sup>.

Le nouveau Concept stratégique de l'OTAN, adopté par les Chefs d'État et de Gouvernement de l'Alliance Atlantique, les 19 et 20 novembre 2010, à Lisbonne, envisage ainsi un rôle civil pour l'OTAN<sup>406</sup>, à l'image de l'action et des capacités de l'UE en matière de gestion civile de la prévention des conflits et des crises.

Le caractère intergouvernemental de la PSDC est réaffirmé dans le Traité de Lisbonne. La prise de décisions dans ce domaine, se fait uniquement à l'unanimité<sup>407</sup>.

---

d'informations de sécurité, direct, entre l'OTAN et l'UE. Du côté de l'UE, la Turquie n'arrive pas à avoir un statut d'observateur auprès de l'Agence Européenne de Défense, comme celui dont bénéficie la Norvège et, depuis mars 2012, la Suisse. En mars 2012, le ministre des Affaires Étrangères de la Turquie, Ahmet Davoutoglu, a annoncé que la Turquie n'aurait pas de contacts avec la présidence chypriote de l'UE, au second semestre de 2012.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « La Turquie confirme son boycott de la présidence chypriote », Blog Bruxelles 2, 24 mars 2012, <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/elargissement-europe-centrale/la-turquie-confirme-son-boycott-de-la-presidence-chypriote-et-rappelle-sa-volonte-dadhesion.html> (consulté le 30 mars 2012).

<sup>405</sup> Dans la Déclaration du Conseil Européen, réuni à Helsinki, les 10 et 11 décembre 1999, les Chefs d'État et de Gouvernement, affirment leur détermination « de développer une capacité de décision autonome et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE, en réponse à des crises internationales. Ce processus évitera d'inutiles doubles emplois et n'implique pas la création d'une armée européenne. » Trois ans plus tard, les Accords de «Berlin Plus» entraient en vigueur, suite à un échange de lettres entre le Haut Représentant pour la PESC et le Secrétaire Général de l'OTAN. Cette détermination de 1999, n'a pas empêché les États membres de l'UE, qui sont aussi membres de l'OTAN, d'approuver la mission de l'OTAN d'assistance aux capacités de la Mission de l'Union Africaine au Soudan, entre 2005 et 2007 et les missions de l'OTAN de combat contre la piraterie au large de la Somalie, depuis 2008. Ces opérations ont été pourtant décidées après que l'UE se soit engagée.

<sup>406</sup> Dans le Concept stratégique 2010 de l'OTAN, adopté par les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres de l'Alliance atlantique, réunis à Lisbonne, les 19 et 20 novembre 2010, il est fait mention de créer « une structure civile de gestion de crise appropriée mais modeste afin d'interagir plus efficacement avec les partenaires civils. Cette capacité pourra également servir à la planification, à la conduite et à la coordination des activités civiles », de renforcer « la planification civilo-militaire intégrée pour la gamme complète des crises », de développer une capacité « à former et à faire monter en puissance des forces locales dans des zones de crise » et à identifier et former « des spécialistes civils issus des États membres, qui seront mis à disposition en vue d'un déploiement rapide par les Alliés pour des missions précises et qui seront aptes à travailler aux côtés de nos militaires et des spécialistes civils des pays ou institutions partenaires ». Les structures et les missions visés dans le Concept stratégique 2010, correspondent à celles qui existent déjà au sein de l'UE, ainsi qu'aux missions d'assistance et de formation (EUPOL, EUSEC, EUTM, par exemple).

OTAN, « Concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord – Engagement actif, défense moderne », OTAN, 19 novembre 2010, [http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_68580.htm) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>407</sup> L'Article 31 §3 TUE exclut explicitement les « décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » du champ d'application de la procédure de la majorité qualifiée, dans le domaine de la PESC. L'Article 42 §4 TUE confirme le caractère purement intergouvernemental de la PSDC, en stipulant que « 4. Les décisions relatives à la Politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité ou sur initiative d'un État

Les capacités militaires de l'Union relèvent, en effet, en premier, des États nationaux, donc tributaires des décisions des Parlements nationaux. Les Parlements nationaux peuvent être appelés à se prononcer, par un vote ou par un avis, sur l'engagement des forces nationales pour des opérations militaires décidées à l'UE. Dans beaucoup d'États, c'est une formalité, accompagnée de débats plus ou moins vifs. Mais l'Allemagne représente un cas particulier car, la loi fondamentale, impose un vote préalable du Parlement (Bundestag) pour l'envoi de forces allemandes dans des opérations militaires extérieures, quel que soit leur nature et uniquement dans un cadre multinational<sup>408</sup> (OTAN, Nations Unies et UE).

Aussi, le 20 février 2010, le gouvernement des Pays-Bas est tombé, faute d'un consensus au sein de la coalition conservateurs-travailleurs, sur la prolongation du maintien des forces combattantes néerlandaises en Afghanistan au-delà de 2010. Une majorité de Parlementaires était contre cette prolongation. Ainsi, les forces combattantes néerlandaises ont été retirées à la fin de l'année<sup>409</sup>. Ailleurs, en France ou au Royaume-Uni, la pratique

---

membre. »

<sup>408</sup> Cette prérogative parlementaire a été confirmée et renforcée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, dans un arrêt du 12 juillet 1994 (BVerfGE 90, 286). L'arrêt portait sur les compétences du Bundestag en matière de participation des forces armées allemandes lors d'opérations hors zone de l'OTAN – dans ce cas précis, il s'agissait de la participation de la Bundeswehr à l'opération navale, organisée par l'OTAN et l'UEO, tendant à faire contrôler le respect de l'embargo des Nations Unies à l'égard de l'ex- Yougoslavie, la participation à l'opération aérienne de l'OTAN pour faire respecter l'interdiction de vols militaires imposée par le Conseil de Sécurité et la participation de la Bundeswehr à l'opération ONUSOM II en Somalie. L'arrêt a considéré que quel que soit la nature de l'intervention, l'engagement de la Bundeswehr requiert un vote préalable du Bundestag. Cet engagement ne peut avoir lieu que dans un cadre multilatéral (tel que l'OTAN et l'UE et sous un mandat des Nations Unies). Cette jurisprudence a été reprise dans la Loi de participation parlementaire du 18 mars 2005 qui précise les informations que doit comporter la demande d'autorisation du gouvernement, telles que la base juridique, la durée, les effectifs concernés, les coûts et le financement. Les missions humanitaires non-armées ne sont pas soumises à une autorisation préalable. Les opérations de basse intensité, avec une participation réduite, font l'objet d'une procédure simplifiée, avec l'intervention de la Commission de la défense du Bundestag. Le Bundestag est régulièrement tenu informé de l'évolution des opérations en cours et peut exiger leur arrêt.

TOMUSCHAT Christian, « Le juridisme fait place à la politique : l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 12 juillet 1994 sur l'envoi à l'étranger de forces armées allemandes », *Annuaire Français de Droit International*, volume 40, pp. 371-378, 1994, doi : 10.3406/afdi.1994.3197, [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi\\_0066-3085\\_1994\\_num\\_40\\_1\\_3197](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_1994_num_40_1_3197) (consulté le 30 octobre 2011).

WIEFELSPÜTZ Dieter, « German Forces Deployments and the German Bundestag », *International Constitutional Law Journal* (Université de Vienne, Autriche), Vol. 4, 2/2010, pp. 235-240, juillet 2010, <http://www.internationalconstitutionallaw.net/download/5025d1782402f7d331fb2853260fb792/Wiefelspuetz.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>409</sup> Les Pays-Bas ont, en 2012, environ 545 soldats et policiers dans une mission, non-combattante, de formation des forces afghanes, dans le cadre de la FIAS, au nord de l'Afghanistan. La participation des Pays-Bas à la mission EUPOL-Afghanistan de l'UE est de 25 policiers-formateurs à Kabul et 15 à Kunduz au nord du pays.

Ministère de la Défense des Pays-Bas, <http://www.defensie.nl/missies/afghanistan/locaties> (consulté le 1 octobre 2012).

parlementaire et le consensus sur la défense, entre les partis politiques de gouvernement<sup>410</sup>, font que le Parlement joue un rôle limité dans la décision de l'envoi des forces armées ou de leur utilisation, qui restent une prérogative des exécutifs : du Premier Ministre, au Royaume-Uni ; du Président de la République, en France.

Le Traité de Lisbonne contient une clause de défense mutuelle et une clause de solidarité, qui sont des stipulations nouvelles par rapport aux traités précédents. La clause de solidarité est explicitement associée aux questions de la sécurité intérieure. Elle ne figure pas dans les dispositions qui relèvent de la PSDC.

Sa formulation laisse ouverte la possibilité de l'engagement de moyens militaires, pour assister un État membre, dans les cas mentionnés dans l'article 222 TFUE<sup>411</sup>.

---

<sup>410</sup> Il s'agit du Parti conservateur et du Parti travailliste, au Royaume-Uni et de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) et du Parti socialiste, en France.

<sup>411</sup> L'Article 22 TFUE portant sur la clause de solidarité décrit celle-ci dans les termes suivants :

« 1. L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres, pour :

- a) - prévenir la menace terroriste sur le territoire des États membres ;
- protéger les institutions démocratiques et la population civile d'une éventuelle attaque terroriste ;
- porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, dans le cas d'une attaque terroriste ;

b) porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine.

2. Si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, les autres États membres lui portent assistance à la demande de ses autorités politiques. À cette fin, les États membres se coordonnent au sein du Conseil.

3. Les modalités de mise en œuvre par l'Union de la présente clause de solidarité sont définies par une décision adoptée par le Conseil, sur proposition conjointe de la Commission et du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Lorsque cette décision a des implications dans le domaine de la défense, le Conseil statue conformément à l'article 31, paragraphe 1, du traité sur l'Union Européenne. Le Parlement européen est informé. Dans le cadre du présent paragraphe, et sans préjudice de l'article 240, le Conseil est assisté par le comité politique et de sécurité, avec le soutien des structures développées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, et par le comité visé à l'article 71, qui lui présentent, le cas échéant, des avis conjoints.

4. Afin de permettre à l'Union et à ses États membres d'agir d'une manière efficace, le Conseil Européen procède à une évaluation régulière des menaces auxquelles l'Union est confrontée. »

L'Article 31 § 1 TUE concerne la prise de décisions à l'unanimité en matière de la PESC et l'Article 240 TFUE concerne le rôle du COREPER. La clause de solidarité s'applique dans le domaine de la sécurité intérieure, d'où la référence à l'article 71 TFUE qui porte sur le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI). Cet organe a été créé par une décision du Conseil du 25 février 2010. Composé par des fonctionnaires nationaux des ministères de l'intérieur, il est compétent pour les questions de coopération policière et douanière, de la protection des frontières et de la coopération judiciaire en matière pénale. Des représentants d'Eurojust, d'Europol, de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union Européenne (Frontex), assistent aux réunions du COSI

La clause de défense mutuelle a été introduite par le paragraphe 7 de l'article 42 TUE<sup>412</sup>. Cette clause a une portée politique évidente. Elle renforce la solidarité et la cohésion au sein de l'UE en lui donnant une mission de défense territoriale, qui ne figurait pas dans les missions de Petersberg.

Cependant, la formulation est délibérément vague et la mise en œuvre de cette clause n'apparaît ni automatique, ni contraignante. La référence « à tous les moyens en leur pouvoir », laisse ainsi aux États une large manœuvre dans le choix de la réponse à apporter à une agression armée contre un État membre. En l'espèce, elle est comparable à celle de l'article 5 du Traité de Washington de l'Alliance Atlantique. Mais elle est en deçà de l'article V du Traité de Bruxelles modifié, qui impliquait le recours automatique à la force armée.

En théorie, l'Union Européenne, devient ainsi une alliance de défense collective. Toutefois, elle ne possède pas les structures politico-militaires, ni les moyens pour mettre en œuvre cette clause.

---

en qualité d'observateurs.

Conseil de l'Union Européenne, Décision du Conseil 2010/131/UE du 25 février 2010, instituant le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure, JOUE L 52 du 3.3.2010, p.50.

<sup>412</sup> L'Article 42 §7 TUE stipule que « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations Unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. ». L'absence de référence explicite au recours à la force armée est le résultat d'un compromis entre les États membres, dont certains ont émis des réserves sur ce point. Les États membres sont libres du choix des modalités de leur assistance, qui peut inclure, ou pas, le recours aux forces armées. Cette possibilité est inscrite de manière explicite dans l'article 5 du Traité de Washington qui est formulé dans les termes suivants :

« Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales. » La clause de défense mutuelle introduite par le Traité de Lisbonne, ne fait pas référence à un quelconque rôle du Conseil de Sécurité. En matière de défense, elle est en deçà de la clause de défense mutuelle du Traité de Bruxelles modifié, du 17 mars 1948, amendé par les Accords de Paris, signés le 23 octobre 1954, qui stipulait que :

« Au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres. »

Le Traité de Bruxelles modifié a été dénoncé par les États membres de l'Union de l'Europe occidentale, le 31 mars 2010 et l'organisation a été dissoute au 30 juin 2011. Cet acte est une conséquence directe de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, au 1<sup>er</sup> décembre 2009, et de la clause de défense mutuelle de l'UE.

L'UE n'a pas en effet une structure politico-militaire intégrée, de défense collective, comme celle qui existe à l'OTAN. Le rôle de l'OTAN dans la défense de l'Europe est ainsi renforcé car, comme le reconnaît la clause du §7 de l'article 42 TUE, c'est l'OTAN qui est le fondement et le cadre de mise en œuvre de la défense collective pour les États membres de l'UE qui sont aussi membres de l'OTAN. Pour les autres États membres, la clause comporte aussi une référence, en soulignant que cette stipulation de défense mutuelle n'affecte pas leurs politiques nationales<sup>413</sup>. Du fait de l'appartenance de la majorité des États membres de l'UE à l'OTAN, sa mise en œuvre impliquerait presque automatiquement l'activation de l'article 5 du Traité de Washington<sup>414</sup>.

Cependant, il n'est pas à exclure qu'une mission de Petersberg puisse donner lieu à une agression armée, en riposte, sur le territoire d'un État membre où qu'un conflit armé oppose un État membre, à un État tiers, ou même à un État membre de l'OTAN mais pas membre de l'UE. L'élargissement des missions de Petersberg aux actions en matière de désarmement, sur le modèle de la guerre contre l'Irak, et à la lutte contre le terrorisme, ouvrent la possibilité de voir un jour l'UE confrontée à une situation où la mise en œuvre de l'article 42 §7 TUE, s'imposerait<sup>415</sup>. Cette clause est aussi une étape dans la mise en œuvre du projet d'élaboration d'une défense commune, au sein de l'UE, selon les termes de l'article 24 TUE<sup>416</sup>. C'est une ambition de presque 20 ans, mais qui est resté au stade d'un vœu. La

---

<sup>413</sup> Il s'agit de l'Autriche, de Chypre, de la Finlande, de l'Irlande, de Malte et de la Suède.

<sup>414</sup> Toutefois, comme on l'a constaté en Estonie, en 2007, lors d'une vague prolongée d'attaques informatiques qui ont affecté la vie publique et le fonctionnement de l'État et des opérateurs économiques, l'article 5 du Traité de Washington, connaît aussi des limites politiques dans sa portée et mise en œuvre. Dans une autre perspective, l'article 5 du Traité de Washington a été activé pour la première fois, depuis la création de l'OTAN, suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001, contre les États-Unis.

<sup>415</sup> L'article 43 TUE, décrit les missions qui relèvent de la PSDC. Il s'agit des missions de Petersberg, élargies lors de la révision de la Stratégie Européenne de Sécurité, en 2008 : « les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire. » Les précédents de l'Afghanistan (terrorisme), de l'Irak (désarmement) et de la Libye (prévention humanitaire) ouvrent la possibilité à d'autres interventions armées sous les mêmes motivations. Toutefois, comme pour le cas de la Géorgie, une opération de Petersberg, aurait pu conduire à un conflit armé avec un grand pays. La crise en Syrie et la question nucléaire iranienne, sont aussi porteuses de conséquences imprévisibles.

<sup>416</sup> L'Article 24 § 1 TUE stipule que « La compétence de l'Union en matière de Politique Étrangère et de Sécurité Commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune. » Cette formulation figure dans les traités européens depuis le Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992. Vingt ans après, la question n'a jamais fait l'objet de débats au sein du Conseil Européen.

défense commune est une question sensible. Les États membres sont très divisés sur cette question.

Le Royaume-Uni y est ouvertement opposé. Les autres États<sup>417</sup> qui voudraient s'avancer sur ce terrain ne veulent pas ouvrir un débat controversé sur cette question.

Le Traité de Lisbonne a cependant introduit une nouvelle approche, censé permettre aux États membres qui le souhaiteraient de converger en matière de défense commune, sans remettre en question l'équilibre actuel. Il s'agit de la Coopération Structurée Permanente. Mais elle n'a pas été mise en œuvre, depuis sa création.

## **B. Une innovation inactivée : la Coopération Structurée Permanente.**

Le Traité de Lisbonne, tout en préservant l'aspect intergouvernemental de la PSDC, comporte des clauses de flexibilité, visant à éviter les blocages dans les décisions portant sur les opérations et les missions, et à favoriser la coopération entre les États membres, en matière de capacités. Cette flexibilité ne vise pas à contourner la règle de l'unanimité, qui est maintenue, pour les décisions ayant des implications militaires. Il s'agit de faciliter l'action extérieure européenne, mais en laissant aux États membres la liberté de s'engager ou pas<sup>418</sup>.

---

<sup>417</sup> Le 29 avril 2003, les Chefs d'État et de Gouvernement de l'Allemagne, de la Belgique, de la France et du Luxembourg, réunis à Bruxelles, dans un mini-sommet, ont adopté une déclaration commune dans laquelle ils appelaient à un nouvel élan pour la PESD. Ils proposaient à la Convention sur l'avenir de l'Europe d'adopter le concept d'Union Européenne de Sécurité et de Défense (UESD), en vue de son inscription dans le futur Traité Constitutionnel Européen. Selon les termes de la déclaration « l'UESD devrait avoir comme vocation de réunir les États membres qui sont prêts à aller plus rapidement et plus loin dans le renforcement de leur coopération en matière de défense. ». Les États participants à l'UESD s'engageraient à « se porter secours et assistance face aux risques de toute nature », à rechercher « systématiquement l'harmonisation de leurs positions sur les questions de sécurité et de défense », à coordonner leurs efforts en matière de défense, à développer leurs capacités militaires et à augmenter les investissements en équipements militaires. La déclaration proposait aussi la participation à des programmes européens « d'équipements majeurs », à la spécialisation et à la mise en commun des moyens et des capacités, à la mise en commun des moyens en « matière de formation des officiers, d'exercices, d'engagement et de logistique » et la contribution aux « opérations de maintien de la paix sous l'égide des Nations Unies. » La déclaration proposait aussi la création la création d'un noyau de capacité collective de planification et de conduite d'opérations pour l'Union Européenne, l'embryon d'un État-Major d'opérations de l'UE. Certaines des propositions ont été prises en compte par l'UE et mises en œuvre mais de manière très diluée et sans le niveau d'engagement demandé dans la déclaration.

« Déclaration commune des Chefs d'État et de Gouvernement d'Allemagne, de France, du Luxembourg et de la Belgique sur la Défense Européenne », Bruxelles, 29 avril 2003, in DUMOULIN ANDRE « La Belgique et le Groupe des Quatre en matière de défense », Courrier hebdomadaire du CRISP (Centre de recherches et d'informations sociopolitiques), 2004/37-38 n° 1862-1863, p. 5-71, <http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2004-37-page-5.htm> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>418</sup> L'Article 42 § 5 TUE donne au Conseil de l'UE la possibilité de « confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts. ». L'Article 44 TUE porte sur la mise en œuvre de cette stipulation, décrite dans les termes suivants :

« 1. Dans le cadre des décisions adoptées conformément à l'article 43, le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une

Cette ouverture permet aussi, à ceux qui le souhaitent, de développer des coopérations capacitaires<sup>419</sup>. Cette flexibilité, en matière de PSDC, comporte toutefois, le risque de favoriser le développement d'une participation à deux vitesses, avec d'un côté des États interventionnistes et, de l'autre, ceux qui ne le sont pas. Par ailleurs, en matière de capacités, il y a un risque de renforcement des inégalités dans ce domaine, avec des problèmes d'interopérabilité et de décrochage progressif, du fait d'un manque de moyens financiers, humains et de compétences technologiques et industrielles. Au sein de l'UE, c'est l'Agence Européenne de Défense, sous la direction du Haut Représentant, qui veille à ce qu'il y ait davantage d'harmonisation et d'interopérabilité dans le domaine des capacités pour les missions de Petersberg.

### **1. Des Objectifs pourtant ambitieux pour la Coopération Structurée Permanente.**

Le mécanisme de la Coopération Structurée Permanente (CSP) est, avec la clause de défense mutuelle, une des innovations majeures introduites par le Traité de Lisbonne, en matière de PSDC. La CSP fait l'objet de deux articles (42 §6 et 46 TUE) et d'un protocole annexé au traité. Ce mécanisme vise explicitement le développement des capacités militaires, notamment celles des unités multinationales, comme les Groupes Tactiques 1500. Le

---

telle mission. Ces États membres, en association avec le Haut Représentant de l'Union pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité, conviennent entre eux de la gestion de la mission.

2. Les États membres qui participent à la réalisation de la mission informent régulièrement le Conseil de l'état de la mission de leur propre initiative ou à la demande d'un autre État membre. Les États membres participants saisissent immédiatement le Conseil si la réalisation de la mission entraîne des conséquences majeures ou requiert une modification de l'objectif, de la portée ou des modalités de la mission fixés par les décisions visées au paragraphe 1. Dans ces cas, le Conseil adopte les décisions nécessaires. »

<sup>419</sup> L'Article 42 § 6 TUE stipule ainsi que « Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une Coopération Structurée Permanente dans le cadre de l'Union.

Cette coopération est régie par l'article 46. Elle n'affecte pas les dispositions de l'article 43 [le rôle du Conseil et du Haut Représentant en matière des missions de Petersberg]. » L'Article 46 porte sur les modalités de l'organisation de la Coopération structurée permanente, qui sont les suivantes :

- les États qui veulent organiser la CSP notifient le Conseil et le Haut Représentant. Le Conseil dispose de trois mois pour prendre une décision, à la majorité qualifiée, établissant la CSP. Ce délai a pour objectif l'obtention d'une décision consensuelle même si le recours à la majorité qualifiée permet de contourner la règle de l'unanimité ;
- si un autre État membre souhaite, à un stade ultérieur, rejoindre la CSP, en respectant les conditions et les critères de celle-ci, il notifie son intention au Conseil et au HR. Le Conseil statue à la majorité qualifiée sur la demande de l'État concerné, mais seuls les pays participants à la CSP prennent part au vote. La même règle s'applique si un État ne répond pas aux critères requis et est amené à suspendre sa participation ;
- un État peut quitter la CSP à tout moment avec une simple notification au Conseil. La majorité qualifiée est celle précisée dans l'Article 238 § 3 a) TFUE, c'est-à-dire « égale à au moins 55 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États. »

protocole n°10<sup>420</sup>, annexé au TUE, appelle à la mise en œuvre d'une coopération étroite en matière de niveaux de dépenses et d'investissements, de l'harmonisation de l'identification des besoins militaires, y compris la formation et la logistique des forces, de renforcement de la disponibilité, de l'interopérabilité, de la flexibilité et la capacité de déploiement de leurs forces. La coopération, la multinationalité et le lancement de programmes d'équipements communs, font partie des objectifs de la CSP. Mais, même dans ces domaines, la coordination et le suivi sont partagés entre les États participants à la CSP et l'Agence Européenne de Défense.

---

<sup>420</sup> Le Protocole n°10 sur « La Coopération structurée permanente établie par l'Article 42 du Traité sur l'Union Européenne », annexé au Traité, inscrit celle-ci dans le processus capacitaire européen. La CSP n'est pas l'UESD, proposée dans la Déclaration des Quatre, du 29 avril 2003. Les aspects politiques, telles que la défense commune et la question d'un État-Major d'opérations, ne font pas partie des objectifs de la CSP. L'article premier du Protocole décrit le champ d'application de la Coopération dans les termes suivants :

« La Coopération Structurée Permanente visée à l'article 42, paragraphe 6, du traité sur l'Union Européenne est ouverte à tout État membre qui s'engage, dès la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne :

- a) à procéder plus intensivement au développement de ses capacités de défense, par le développement de ses contributions nationales et la participation, le cas échéant, à des forces multinationales, aux principaux programmes européens d'équipement et à l'activité de l'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, de l'acquisition et de l'armement (l'Agence Européenne de Défense), et
- b) à avoir la capacité de fournir, au plus tard en 2010, soit à titre national, soit comme composante de groupes multinationaux de forces, des unités de combat ciblées pour les missions envisagées, configurées sur le plan tactique comme un groupement tactique, avec les éléments de soutien, y compris le transport et la logistique, capables d'entreprendre, dans un délai de 5 à 30 jours, des missions visées à l'article 43 du traité sur l'Union Européenne, en particulier pour répondre à des demandes de l'Organisation des Nations Unies, et soutenables pour une période initiale de 30 jours, prorogeable jusqu'au moins 120 jours. »

L'AED, qui est axée sur les capacités et n'a pas un rôle politique en matière de contribution à l'élaboration du cadre conceptuel de la PSDC, est une agence technique, très limitée en moyens humains et financiers (environ 120 personnes et un budget annuel de 31 millions d'euros, dont seulement 8 millions pour des études et des projets dans le domaine de la recherche et technologie). Les groupes multinationaux de forces, auquel le Protocole fait référence sont les Groupes tactiques 1500. L'article 2 du Protocole décrit les objectifs à atteindre, mais de manière générale. Il s'agit des éléments suivants :

- le « niveau des dépenses d'investissement en matière d'équipements de défense » ;
- l'harmonisation, de la spécialisation et de la coopération en matière de besoins capacitaires, de formation et de logistique ;
- « la disponibilité, l'interopérabilité, la flexibilité et la capacité de déploiement » ;
- la coopération pour combler les lacunes capacitaires ; et
- la participation à des programmes communs « ou européens d'équipements majeurs dans le cadre de l'Agence Européenne de Défense. » Celle-ci, évalue les contributions des États participants et produit un rapport annuel pour le Conseil. Celui-ci, sous la base dudit rapport, fait des recommandations et prend des décisions sur la voie à suivre.

La CSP est ainsi orientée dès le départ vers le développement des capacités et la coopération européenne en matière d'équipements et de technologies de défense. Or, celle-ci souffre de grands déséquilibres structurels et est très affectée par les restrictions budgétaires dans les États membres, qui affectent la recherche et technologie, la production et l'acquisition d'équipements de défense. La valeur ajoutée de la CSP est ainsi amoindrie et, au début de 2012, aucune initiative n'avait pas encore été prise dans ce domaine, par les États membres.

La CSP ouvre en théorie de nouvelles possibilités pour le développement des capacités militaires nationales, au service de l'UE, autour des concepts de la mutualisation et du partage des équipements et des capacités, connus sous l'appellation anglaise de « pooling and sharing » (P&S). Cette pratique existe aussi au sein de l'OTAN où certains États membres l'ont déjà mis en œuvre depuis les années 1990<sup>421</sup>.

Le transport militaire aérien est l'un des domaines d'application, que ce soit à l'OTAN ou dans le cadre de coopérations multilatérales, comme la Capacité de transport aérien stratégique de l'OTAN, le Commandement Européen de Transport Aérien Militaire (EATC), basé à Eindhoven, aux Pays-Bas, et le mécanisme SALIS, utilisé par l'OTAN et l'UE, basé à Leipzig, en Allemagne. Les États du Benelux, notamment les Pays-Bas, sont des promoteurs actifs du concept de P&S, en ajoutant l'idée de la spécialisation et de la complémentarité, qui conduit à une solidarité politique et à une intégration capacitaire accrue.

---

<sup>421</sup> Les pays du Benelux (Belgique, Pays-Bas et Luxembourg) représentent un exemple de coopération, d'intégration et de spécialisation de leurs dispositifs de défense. Leur coopération est basée sur une Convention de référence, signée le 25 mars 1987. La Convention couvre la coopération en temps de paix et la coopération en temps de guerre et elle comporte des clauses sur les engagements communs, les échanges d'informations, l'utilisation des territoires et des installations des trois États par chacune des parties, les échanges de personnels militaires, les exercices, les manœuvres et le partage des retours d'expérience, « la standardisation progressive de l'armement, de l'équipement, de l'organisation et des procédés tactiques » et des réunions régulières des chefs d'État-Major généraux et des forces. Un Groupe directeur, composé de représentants des ministères de la défense veille à la bonne exécution de la Convention.

Sur la base de celle-ci, les États du Benelux ont mis en place des coopérations étroites dans le domaine naval et aérien. La première a été concrétisée par un Accord ministériel du 28 mars 1995, qui a créé la structure « Amiral Benelux », entre les marines de la Belgique et des Pays-Bas. La force maritime commune a son quartier-général à Den Helder, aux Pays-Bas. Dans le domaine aérien, la Convention Militaire 2 octobre 1992 entre la Belgique et les Pays-Bas a posé les bases pour une coopération dans le domaine du transport aérien. Le 25 septembre 1996 a été signée à Bergen, aux Pays-Bas, une Convention relative à la constitution d'une « Bénélux Deployable Air Task Force » (DATF), concernant les capacités de transport, d'avions de combat, d'hélicoptères militaires et aussi de drones. Le seul domaine où la coopération Benelux est la moins développée est celui des forces terrestres, mais les armées des trois pays ont une tradition de participation dans des unités multinationales telles que la Force amphibie anglo-néerlandaise (1973), le Corps européen (1992) et le Corps d'armée germano-néerlandais (1993). Depuis 2011, les trois pays travaillent sur l'élaboration d'une « vision commune » en matière de défense. Le 28 février 2012, les ministres de la défense de la Belgique, Pieter de Crem, et des Pays-Bas, Hans Hillen, ont annoncé de nouvelles coopérations renforcées dans le domaine maritime et aérien, avec des achats en commun de matériels et la mutualisation et le partage en matière de formation, entraînement e, de soutien, entretien et de logistique.

MATHIEU Raphaël, « Politique de Défense, série 3. Benelux », Collection Sécurité et Stratégie, n°73, Centre d'Études de Défense, Bruxelles, mai 2002, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5965~v~Politique\\_de\\_defense\\_serie\\_3\\_Benelux.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5965~v~Politique_de_defense_serie_3_Benelux.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

LALLEMAND Alain, « Une armée Benelux se dessine – Défense, Belgique et Pays-Bas vont intégrer leurs matériels », Le Soir (Belgique), p. 5, 1<sup>er</sup> mars 2012, <http://archives.lesoir.be/defense-belgique-et-pays-bas-vont-integrer-leurs-t-20120301-01UPJA.html> (consulté le 15 mars 2012).

## 2. Une procédure paralysante de mise en œuvre de la CSP.

Toutefois, en dépit de son potentiel, deux ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le mécanisme de la CSP n'a pas été activé. Cette inertie tient à la lourdeur de sa mise en œuvre, qui nécessite un vote initial du Conseil à l'unanimité. Le fait que la CSP doit être accessible à tous les États membres est une autre difficulté. Aussi, il ne peut y avoir qu'une CSP à la fois. Or, si les critères d'entrée sont trop élevés, au bénéfice des grands États, les petits et moyens États membres ont moins de possibilités pour participer. Ceux-ci sont sensibles aux coûts et aussi aux retombées industrielles et technologiques dont ils pourront bénéficier. Le rôle de l'Agence Européenne de Défense peut aussi être affaibli par la CSP, si celle-ci se déroule en dehors du cadre de l'Agence. L'effet d'émulation que la CSP pourrait avoir pour les États membres, est aussi une hypothèse.

Mais la pratique de la coopération européenne en matière de capacités, d'équipements et de technologies de défense, conduit très souvent au développement de coopérations multilatérales restreintes ou bilatérales. Les grands États européens, notamment le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, qui ont les plus grandes dépenses d'équipements et de recherche et technologie de défense<sup>422</sup>, sont très sélectifs en matière de projets et de programmes de coopération. Ils cherchent souvent à imposer leurs solutions technologiques, techniques et industrielles aux autres États. Le Royaume-Uni, par exemple, participe peu aux projets et programmes de l'Agence. Il est plus favorable à la coopération bilatérale, avec les États-Unis et avec des partenaires de même niveau en Europe<sup>423</sup>. De facto, les grands

---

<sup>422</sup> Selon les données annuelles pour 2010, publiées par l'Agence Européenne de Défense en décembre 2011, le montant total des dépenses de défense pour les États de l'UE, à l'exception du Danemark (qui ne participe pas à la PSDC) a atteint les 194 milliards d'euros. Cependant, seulement 2 milliards sont investis en recherche et technologie et les dépenses du personnel représentent environ 50% du montant total. Les dépenses d'investissement et de R&T représentent 22% et les dépenses d'opérations et de maintien du matériel 22,7%. La différence (4%) restante concerne les infrastructures et autres dépenses. En 2011 l'Agence a constaté une baisse générale des budgets, qui totaliseraient moins de 190 milliards d'euros. Le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, représentent plus de 50% du total des dépenses de défense des États membres de l'UE et près de 90% des dépenses d'équipements. En 2012, le budget de défense du Royaume-Uni est de 42,5 milliards d'euros, celui de la France de 39,7 milliards et celui de l'Allemagne de 31 milliards d'euros.

Agence Européenne de Défense, « Defence Data 2010 » et « Additional Defence Data Statistics – 2010 », décembre 2011, <http://www.eda.europa.eu/DefenceData?CountryYear=2010> (consulté le 15 mars 2012).

<sup>423</sup> Les traités franco-britanniques de défense, de Lancaster House, signés à Londres le 2 novembre 2010 sont une illustration de cette approche sélective, qui a suscité l'intérêt de la France. Le 2 novembre 2010, à l'issue d'un Sommet franco-britannique, à Londres, le Président français, Nicolas Sarkozy, et le Premier-Ministre britannique, David Cameron, ont signé deux Traités de coopération en matière de sécurité et de défense. Le premier traité porte sur une coopération accrue entre les forces armées françaises et britanniques, ainsi que la mutualisation et le partage de matériels et d'équipements. Ce Traité a aussi pour objectif la création d'une unité multinationale expéditionnaire, franco-britannique, composée de 3 500 à 5 000 soldats. Cette force, qui n'est pas permanente, sera activée en cas de décision de lancement d'une opération par les deux pays. Cette force, sera

programmes en coopération ont lieu en dehors de l'UE, soit à l'OTAN, soit dans le cadre de l'OCCAR<sup>424</sup> ou dans des coopérations multilatérales et bilatérales. Une telle complexité institutionnelle est souvent source d'insuffisances opérationnelles de l'UE induites notamment par des faiblesses capacitaires et financières.

## **Section 2 : Les insuffisances opérationnelles, induites par les faiblesses capacitaires et financières de l'UE.**

Depuis que la PESD est devenue opérationnelle, en 2001<sup>425</sup>, l'Union Européenne a eu

---

aussi mise à la disposition de l'OTAN, de l'UE et des Nations Unies. Le second traité porte sur des projets communs dans le secteur industriel, ainsi que dans les domaines de la recherche et technologie, y compris en matière d'armes nucléaires. L'un des résultats concrets de ce Traité, c'est la signature, le 13 mars 2011, d'un mémorandum d'entente entre les sociétés Dassault Aviation (France) et BAE Systems (Royaume-Uni), sur le développement conjoint d'un avion sans pilote, d'observation à moyenne altitude et de longue endurance, « MALE », le projet « Telemos ». Cependant, si ces Traités préfigurent ce qui pourrait être la CSP, ils n'ont pas été signés dans le cadre de l'UE et ont même suscité des réserves de la part d'autres États membres, dont l'Allemagne, l'Italie et la Pologne, qui ont perçu les Traités comme une initiative exclusivement bilatérale destinée à prendre le leadership sur les questions de sécurité et de défense, au profit du Royaume-Uni et de la France. Le rapprochement franco-britannique a été mis en œuvre lors de la guerre contre la Libye, en 2011. L'Allemagne et la Pologne n'ont pas participé directement aux opérations. L'Italie ne s'est associé que lorsque l'OTAN a pris le commandement des opérations, le 31 mars 2011.

<sup>424</sup> L'Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armements (OCCAR) est une agence multinationale européenne chargée de la gestion de programmes d'armement pour le compte des États membres de l'organisation. L'OCCAR a été créé le 12 novembre 1996 par une initiative multilatérale (accord administratif) signé par l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Le 9 septembre 1998 à Farnborough, au Royaume-Uni, les quatre pays ont signé la Convention-OCCAR, qui est entrée en vigueur le 28 janvier 2001. Cette étape était nécessaire pour donner à l'OCCAR la personnalité juridique qui lui permet de contracter au nom de ses États membres. La Belgique et l'Espagne ont adhéré à la Convention en 2003 et 2005.

La Finlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède et la Turquie participent aussi à certains programmes gérés par l'OCCAR. Basée à Bonn, en Allemagne, avec un effectif de 240 personnes, l'OCCAR gère de grands programmes tels que l'avion de transport A-400M, les frégates européennes multi missions « FREMM », l'hélicoptère « Tigre », le système spatial MUSIS (Système multinational d'imagerie spatiale, stations au sol de réception, traitement et transmission de données) et la technologie de radio logicielle (ESSOR, « European Secure Software Defined Radio »). Le montant des programmes sous la responsabilité de l'OCCAR est de 40 milliards d'euros. L'OCCAR et l'Agence européenne de défense ont une relation de travail limitée, basée sur un accord administratif qui est en cours de validation depuis 2008.

OCCAR, <http://www.occar-ea.org/187> (consulté le 15 avril 2012).

LABOURDETTE Philippe (Commandant, Armée de l'air, 19ème promotion de l'École de Guerre, France), « L'OCCAR dix ans après - Point de situation sur l'OCCAR et perspectives », Seconde Ligne de Défense (revue Soutien Logistique Défense), Focus du mois (avril), 25 mars 2012, <http://www.sldinfo.com/fr/2012/1%E2%80%99occar-dix-ans-apres> (consulté le 15 avril 2012).

<sup>425</sup> Le Conseil Européen réuni à Laeken, en Finlande, les 14 et 15 décembre 2001, a adopté une Déclaration d'opérationnalité de Politique européenne commune de sécurité et de défense. Les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres ont ainsi déclaré que « Grâce à la poursuite du développement de la PESD, au renforcement de ses capacités, tant civiles que militaires, et à la création en son sein des structures appropriées, l'Union est désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise. Le développement des moyens et capacités dont disposera l'Union lui permettra d'assumer progressivement des opérations de plus en plus complexes. Les décisions de faire usage de cette capacité seront prises au regard des circonstances de chaque situation particulière, les moyens et capacités disponibles constituant un facteur déterminant. » La déclaration porte davantage sur une capacité d'agir et un processus en cours, plutôt que sur une capacité réelle, immédiate, d'action. La première mission civile, au titre de la PESD, a été la mission de police de l'UE en Bosnie-

à gérer six opérations militaires<sup>426</sup>, de nature diverse, dont trois terrestres en Afrique subsaharienne et une au large des côtes de la Somalie. Depuis 2008, aucune opération militaires terrestre n'a eu lieu, en Afrique ou ailleurs. Les seules opérations en cours, au début de 2012, sont l'opération « Althea », en Bosnie-Herzégovine et l'opération maritime EUNAVFOR « Atalanta »<sup>427</sup>. Certaines missions civiles comportent des éléments militaires en nombre important, notamment EUSEC-RD Congo, la mission d'observation de l'UE en Géorgie, EUPOL-Afghanistan, la Mission Militaire de formation des forces de sécurité somaliennes et la Mission de renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne

---

Herzégovine (en cours, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003) et la première opération militaire a été l'opération « Concordia », en l'ex-République yougoslave de Macédoine (31 mars 2003 – 15 décembre 2003). La première opération militaire « autonome », l'opération « Artémis », en RDC, a été lancée en juin 2003 et n'a duré que deux mois et demi (12 juin 2003 – 1<sup>er</sup> septembre 2003).

Conseil Européen, « Annexes aux conclusions de la Présidence, Déclaration d'opérationnalité de la Politique Européenne Commune de Sécurité et de Défense », Laeken, 14 et 15 décembre 2001, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/68779.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/68779.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>426</sup> Il s'agit des opérations « Concordia » (ex-République Yougoslave de Macédoine, 31 mars 2003–15 décembre 2003), « Artémis » (République Démocratique du Congo, 12 juin 2003 – 1<sup>er</sup> septembre 2003), « Althea » (Bosnie-Herzégovine, 2 décembre 2004 – en cours), EUFOR-RD Congo (RDC, 30 juillet 2006 – 30 novembre 2006), EUFOR Tchad-RCA (Tchad, 28 janvier 2008 – 15 mars 2009) et EUNAVFOR « Atalanta » (Océan indien, Golfe d'Aden, côtes de la Somalie, 8 décembre 2008 – en cours).

<sup>427</sup> Le 10 octobre 2011, le Conseil Affaires Étrangères a décidé de modifier le mandat de l'opération « Althea », dont la mission principale devient la formation des forces armées bosniaques. Selon les termes de cette décision « L'opération ALTHEA aura pour tâche principale le renforcement des capacités et la formation, tout en veillant à conserver une connaissance de la situation et une réserve crédible au cas où elle serait appelée à appuyer les efforts visant à préserver ou rétablir le climat de sécurité. L'opération sera reconfigurée sur la base des forces stationnées en Bosnie-Herzégovine, qui se consacreront essentiellement au renforcement des capacités et à la formation, tout en gardant par ailleurs les moyens de contribuer à la capacité de dissuasion des autorités du pays. »

Conseil des Affaires Étrangères, 3117<sup>e</sup> session du Conseil, communiqué de presse, 15309/11, Presse 357, PR CO 5910, Luxembourg, le 10 octobre 2011, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/FR/foraff/125086.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/125086.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Le 16 novembre 2011, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 2019 (2011), qui autorise l'UE à maintenir la force européenne en Bosnie-Herzégovine, pour une année supplémentaire, jusqu'en novembre 2012. Le paragraphe 10 de la résolution autorise « les États Membres, agissant par l'intermédiaire de l'Union Européenne ou en coopération avec elle, à créer pour une nouvelle période de douze mois à compter de la date d'adoption de la présente résolution une force multinationale de stabilisation (EUFOR ALTHEA). »

Conseil de Sécurité des Nations Unies, Résolution 2019 (2011) sur la situation en Bosnie-Herzégovine, 16 novembre 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/595/67/PDF/N1159567.pdf?OpenElement> (consulté le 30 novembre 2011).

Le 23 mars 2012, le Conseil de l'UE a décidé de prolonger l'opération EUNAVFOR « Atalanta », jusqu'au 12 décembre 2014 et d'élargir la zone d'opérations aux eaux intérieures et au territoire terrestre de la Somalie.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/174/PESC du 23 mars 2012 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union Européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE L 89 du 27.3.2012, pp. 69-71.

d’Afrique<sup>428</sup>. Les missions pour le Soudan du sud et pour le Sahel<sup>429</sup>, sont aussi des missions civiles, avec des éléments militaires, mais sans le déploiement de forces combattantes<sup>430</sup>. Les 24 opérations militaires et civiles de l’UE, depuis 2003, ont mobilisé plus de 80000 personnes. Mais les forces militaires combattantes ne représentent qu’environ 10 à 15% de ce chiffre.

Le fait que les missions prévues pour 2012 ne soient que des missions civiles, alors même qu’elles ont pour destination des zones en proie à des conflits armés, démontre une certaine difficulté à mobiliser les États membres, pour engager leurs forces militaires, dans des opérations à l’issue incertaine, avec des objectifs politiques définis de manière très générale, sans une anticipation en matière de stratégie de sortie.

Les réserves dans le recours aux opérations militaires, après une période très active, de 2003 à 2008, ont des raisons internes et externes à l’UE. Les raisons externes se trouvent dans les États membres, du fait d’engagements militaires plus prenants, comme en Afghanistan, au Kosovo, dans le cadre de l’OTAN, et au Liban, dans le cadre des Nations Unies. Des raisons

---

<sup>428</sup> Le Concept de mission EUCAP-HOA/WIO (renforcement des capacités – Corne de l’Afrique – Océan indien occidental) a été adopté par le COREPER en décembre 2012. La mission doit être lancée au cours du premier semestre 2012. La mission a pour objectifs le renforcement des capacités maritimes régionales, l’entraînement d’une force de police des côtes somalienne et la formation des juges somaliens sur les affaires de piraterie. Cette mission est dirigée à partir de Centre d’opérations de l’UE, à Bruxelles, qui a été activé pour la première fois en mars 2012, depuis sa création en 2004.

GROS-VERHEYDE Nicolas « Le concept de la mission Eucap HOA (RMCB) formellement approuvé », Blog Bruxelles 2, 12 décembre 2011, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie> (consulté le 15 février 2012).

<sup>429</sup> Le 23 janvier 2012, le Conseil Affaires Étrangères a adopté le Concept de gestion de crise pour une mission civile PSDC de contribution à la sûreté de l’Aéroport International de Djouba.

Conseil des Affaires Étrangères, 3142<sup>e</sup> session du Conseil, communiqué de presse, 5592/12, Presse 18, PR CO 3, Bruxelles, 23 janvier 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/127520.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/127520.pdf) (consulté le 15 février 2012).

La mission pour le Sahel a pour objectif la formation, l’assistance et le conseil des forces de sécurité du Niger, pour « améliorer leur niveau d’interopérabilité et leurs capacités répressives, en particulier pour lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée, en parfaite conformité avec l’État de droit et les droits de l’homme. » Le Concept de gestion de crise de la mission civile PSDC a été adopté par le Conseil Affaires Étrangères, réuni à Bruxelles, les 22 et 23 mars 2012.

Conseil des Affaires Étrangères, 3157<sup>e</sup> session du Conseil, communiqué de presse, 7849/12 (version provisoire), Presse 117, PR CO 18, Bruxelles, 23 mars 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/129267.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/129267.pdf) (consulté le 15 avril 2012).

<sup>430</sup> L’expression « forces combattantes » désigne ici les unités militaires constituées (avec logistique et soutien) qui ont une mission de combat ou de dissuasion, au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Les militaires des missions civiles PSDC ont des fonctions d’assistance et de formation. L’usage des armes, en dehors de ce cadre, est autorisé pour l’autodéfense. L’aspect multinational des missions et le nombre modeste de militaires ne permet pas leur transformation en une force de combat.

politiques d'intérêts et de priorités nationales font que les États membres sont sélectifs en ce qui concerne le recours à la force armée. La présence militaire et l'intervention de l'armée dans des situations de crise en Afrique subsaharienne, est ainsi une exception au sein de l'UE. Les contraintes budgétaires connues de tous les États membres et objet de la sous-section 2, limitent le déploiement des forces, ainsi que leur préparation et la dotation en équipements nécessaires aux opérations extérieures pour lesquels l'UE est confronté aux problèmes de commandement et capacitaires tel qu'on le verra en sous-section 2.

### **Sous-section 1 : Des contraintes de commandement et capacitaires affectant les opérations militaires de l'UE.**

Au niveau institutionnel et opérationnel de l'UE, les choix nationaux ont un impact direct sur la capacité à agir de l'Union. Trois aspects principaux sont à prendre en compte. Le premier concerne la planification et le commandement et le contrôle des opérations, qui sont confiées, de manière ad hoc, à des Nations-cadres, à l'OTAN et, depuis 2012, au Centre d'opérations de l'UE. En dépit de nombreux débats, la mise en place d'un état-major d'opération, autonome<sup>431</sup>, de l'UE, est bloquée par les divergences entre les États membres. Le Traité de Lisbonne, en dépit des clauses qui permettent de confier la réalisation d'une opération à un groupe d'États<sup>432</sup> ou le recours à la Coopération Structurée Permanente<sup>433</sup>, n'apporte pas de solution à ce besoin. Le deuxième aspect est celui des capacités militaires pour les opérations extérieures. Celui-ci, en apparence, est plus facile à résoudre, d'autant plus que dans ce domaine, les intérêts nationaux, ceux de l'OTAN et ceux de l'UE convergent. Toutefois, les approches ne sont pas coordonnées, les besoins ne sont pas harmonisés, les calendriers sont différents et les capacités sont dispersées entre les États européens, membres des deux ou de l'une ou autre des organisations mentionnées. Troisième et dernier aspect, le financement commun des opérations militaires de l'UE est insuffisant pour pallier aux insuffisances des États, confrontés à des choix budgétaires de plus en plus limitatifs en ce qui concerne la quantité et la qualité des forces à déployer dans les opérations extérieures.

---

<sup>431</sup> Il s'agit d'un État-Major qui répondrait directement aux autorités militaires de l'UE, Comité militaire et État-Major de l'UE, sous la responsabilité politique du Conseil de l'UE et la direction stratégique du COPS. Cet État-Major serait autonome par rapport aux Nations-cadres et par rapport au SHAPE de l'OTAN.

<sup>432</sup> Articles 42 § 5 et 44 TUE.

<sup>433</sup> Articles 42 § 6 et 46 TUE et Protocole n°10 sur la Coopération Structurée Permanente, annexé au Traité de Lisbonne.

## **A. Une naissance incertaine d'un État-Major de l'UE.**

Les missions civiles PSDC de l'UE, disposent d'une structure de planification, de commandement et de contrôle<sup>434</sup>, qui n'a pas encore son équivalent du côté des opérations militaires de l'UE. Celles-ci, obéissent à un schéma de planification complexe, qui n'est pas un obstacle à l'efficacité, mais qui retarde la réaction à une crise. Cette situation, est due aux divergences entre les États membres, sur les objectifs et les capacités de la PSDC, notamment par rapport à l'OTAN. Dans le cas des opérations militaires de l'UE, la chaîne de commandement comporte trois niveaux d'états-majors, correspondants à trois niveaux de décision :

1 - Le Comité Militaire, qui est chargé de donner l'avis militaire au Comité Politique et de Sécurité. Pendant l'opération, le président du Comité militaire est le point de contact du commandant de l'opération. L'État-Major, à ce niveau, est l'État-Major de l'Union Européenne (EMUE).

2 - Au niveau militaire stratégique, le commandant de l'opération dispose d'un état-major d'opérations, soit dans une Nation-cadre, soit à l'OTAN, soit, dans le cadre d'une opération civilo-militaire, le CPCC et l'EMUE, si le Conseil le décide ainsi.

3 - Au niveau du théâtre d'opérations, le commandant de la force dispose de l'État-Major de la Force (EMF), qui est basé dans le théâtre d'opérations, soit dans un pays voisin, comme cela a été le cas pour « Artémis », en RDC, où l'État-Major de la force était installé à Entebbe, en Ouganda.

Ces options sont décrites dans les décisions du Conseil sur le lancement des opérations. Ce système est activé à chaque opération militaire, avec le besoin d'identifier la Nation-cadre ou de demander au SHAPE de l'OTAN, à Mons, pour démarrer la planification opérationnelle et faire des appels à contributions, en soldats, en équipements et en capacités. L'État-Major d'Opérations (EMO), ainsi établi, a pour missions de conduire la planification opérationnelle au niveau militaire, stratégique, du concept de l'opération (CONOPS) et ensuite du plan d'opération (OPLAN). L'EMO est responsable aussi pour le processus de génération de la force, l'activation et le déploiement de celle-ci et le commandement au niveau stratégique militaire. Il délègue le commandement opératif et tactique à un État-Major

---

<sup>434</sup> Les missions civiles relèvent de la Capacité de Planification et de Conduite des missions Civiles (CPCC). Le CIVCOM, le Groupe de travail politico-militaire et la Direction de la gestion des crises et de la planification (CMPD) contribuent aussi à la planification et à la préparation des opérations civiles et à l'intégration des éléments civils dans les opérations militaires.

de Force (EMF) déployé sur le théâtre d'opérations. Ce système implique des communications et des échanges permanents entre l'EMO et le CMUE. L'EMUE et le COPS reçoivent des rapports de situation et des recommandations de l'EMO. S'il y a des éléments civils associés à l'opération militaires, les structures civiles de la PSDC sont aussi en contact avec l'EMO.

En matière de Nations-cadres, cinq États européens ont mis à la disposition de l'UE leurs capacités en matière de planification, de commandement et de contrôle opérationnels : l'Allemagne, la France, l'Italie, la Grèce et le Royaume-Uni<sup>435</sup>. Si aucune nation-cadre n'est volontaire ou disponible et s'il n'y a pas recours à l'OTAN, le Conseil de l'UE peut décider d'activer le Centre d'opérations de l'UE<sup>436</sup>, au sein de la Cellule civile-militaire de l'EMUE.

Le problème récurrent avec ce type de montage est question d'accueillir des officiers des États participants dans un état-major national, qui devient ainsi multinational. Or, à moins d'investir dans des structures multinationales permanentes, comme c'est le cas pour l'OTAN<sup>437</sup>, il faut accommoder la présence d'officiers d'autres pays, dans les structures

---

<sup>435</sup> Il s'agit de l'Einsatzführungskommando – EinsFüKdo (Allemagne), du Centre de Planification et de Conduite des Opérations – CPCO (France), du Larissa Hellenic EU HQ (Grèce), du Comando Operativo di Vertice Interforze – COI (Italie) et du Permanent Joint Operation Headquarters – PJOHQ (Royaume-Uni). La localisation exacte de l'EMO est un choix national, en fonction des structures et des capacités disponibles. L'EMO « Artémis » était situé dans les locaux du Ministère de la Défense français, à Paris ; l'opération EUFOR-RD Congo était dirigée à partir de Potsdam, en Allemagne ; l'opération Tchad-RCA était commandée à partir du Mont-Valérien, près de Paris, en France ; et l'opération « EUNAVFOR « Atalanta » est commandée de l'Etat-Major maritime de Northwood, au Royaume-Uni. Les missions civiles peuvent aussi être prises en charge par des Nations-cadres, comme c'est le cas pour la mission civile PSDC de formation des forces de sécurité de la Somalie, assurée par l'Espagne et, depuis juillet 2011, par l'Irlande.

<sup>436</sup> Le Centre d'opérations agit davantage comme une structure de coordination et de soutien et ne remplace pas les structures de commandement qui seraient déjà en charge d'une opération ou d'une mission. La décision du Conseil du 23 mars 2012 sur l'activation du Centre d'opérations, pour les opérations et les missions PSDC dans la Corne de l'Afrique, indique explicitement dans que le « centre d'opérations de l'Union Européenne devrait faciliter la coordination et améliorer les synergies entre les missions et l'opération PSDC se déroulant dans la Corne de l'Afrique ». Dans l'exécution de ces tâches, le Centre d'opérations bénéficie de l'appui de l'EMUE, renforcé « par l'élément de soutien de l'EUTM Somalia et l'équipe de liaison de l'opération Atalanta » et par des personnels nationaux détachés. L'Article 2 de la décision, sur le mandat et les tâches, précise aussi que « L'activation du centre d'opérations de l'Union Européenne est sans préjudice des chaînes de commandement militaire et civile des missions et de l'opération » de l'UE dans la Corne de l'Afrique. La description du mandat et des tâches porte sur des activités de soutien, de coordination, de liaison, d'appui et « faciliter la coordination et améliorer les synergies entre l'opération Atalanta, l'EUTM Somalia et la mission de renforcement des capacités maritimes régionales, dans le cadre de la stratégie pour la Corne de l'Afrique et en liaison avec le Représentant Spécial de l'Union Européenne pour la Corne de l'Afrique. »

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/173/PESC du Conseil, du 23 mars 2012, relative à l'activation du centre d'opérations de l'Union Européenne pour les missions et l'opération relevant de la Politique de Sécurité et de Défense Commune se déroulant dans la Corne de l'Afrique, JOUE L 89 du 27.3.2012, pp. 66-68.

<sup>437</sup> La structure de commandement de l'OTAN est divisée en commandements stratégiques, opérationnels et tactiques ou de composants. Lors du Sommet de l'Alliance atlantique des 19 et 20 novembre 2010, à Lisbonne, les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres ont décidé de réduire le nombre de commandements de

nationales. Ce qui implique des séparations et la mise en place de salles dédiées, de systèmes de communications séparés. En effet, chaque État a ses procédures et équipements dans ces matières. A cela s'ajoute des dépenses de transport et de séjour vers et dans le pays hôte. Par ailleurs, le choix des officiers est une affaire nationale, avec, éventuellement, des différences de niveau en termes de qualité de travail, de connaissances linguistiques et de pratiques au sein des états-majors multinationaux. L'OTAN dispose d'une grande expérience historique et de capacités inégalées, en Europe et dans le monde, dans ce domaine. C'est l'une des raisons pour laquelle, beaucoup d'État membres de l'UE, sont favorables au recours aux structures de l'OTAN<sup>438</sup>, dont les normes et procédures sont connues et pratiquées dans la majorité des États membres de l'UE.

L'absence d'un état-major d'opérations, permanent et autonome, de l'UE limite aussi le développement d'une doctrine militaire européenne et de concepts européens d'emploi des forces.

En effet, une fois l'opération de l'UE terminée, les officiers retournent dans leurs États respectifs et à leurs fonctions nationales. L'opération suivante sera montée à nouveau de manière ad hoc, avec d'autres officiers, dans un autre cadre national ou celui de l'OTAN.

Les leçons de l'opération et les retours d'expériences restent à leur grande majorité, au niveau national, sans une centralisation et une dissémination de l'information, au sein de l'UE<sup>439</sup>.

---

composantes existants. La structure qui est en cours de mise en œuvre, en 2012, comporte deux commandements stratégiques (opérations et transformation) ; deux commandements unifiés de forces, chacun étant capable d'être déployé pour des opérations majeures ; trois commandements statiques (composantes air, terre, mer), deux Centres combinés d'opérations aériennes, chacun avec un élément de commandement et de contrôle déployable, et un centre de commandement et de contrôle déployable ; un Groupe de communications et de systèmes d'informations pour soutenir la structure de commandement ; et la Force de frappe (NRF – Force de Réaction de l'OTAN). La FRO peut déployer jusqu'à 25000 soldats dans des opérations de type Petersberg ou relevant de l'article 5 du Traité de Washington (défense mutuelle). Cette force, dont la décision de création a été prise au Sommet de Prague, du 20 au 22 novembre 2002, a été déclarée pleinement opérationnelle lors du Sommet de Riga, des 28 et 29 novembre 2006. La nouvelle structure de commandement militaire de l'OTAN comporte 8800 officiers des États membres. L'État-Major de l'UE a un effectif de moins de 200 officiers.

OTAN, « Background on NATO command structure review », OTAN, juin 2011, [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_06/20110609-Backgrounder\\_Command\\_Structure.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_06/20110609-Backgrounder_Command_Structure.pdf) (consulté le 15 avril 2012)

<sup>438</sup> Dans le cas d'une opération de l'UE qui fait appel aux capacités de planification du Commandement suprême des forces alliées en Europe (SHAPE) de l'OTAN, à Mons, en Belgique, le commandant de l'opération est l'adjoint du Chef suprême des Forces Alliées en Europe (« Deputy SACEUR » ou « D-SACEUR »). Le SACEUR est toujours un Général cinq étoiles américain, ou un amiral de rang équivalent. Le D-SACEUR est un officier Général de quatre étoiles. Le SHAPE a en permanence un effectif de 3000 officiers alliés et abrite une cellule « européenne » destinée à être activée lors d'une opération PSDC « Berlin Plus ». L'EMUE a un officier de liaison détaché auprès du SHAPE. La planification opérationnelle de l'opération « Althea », de l'UE en Bosnie-Herzégovine, est effectuée au sein de cette cellule.

<sup>439</sup> Le retour d'expérience (RETEX) est l'un des éléments principaux de l'élaboration et du développement des

Chaque opération militaire européenne comporte des améliorations en intégrant en partie, les retours d'expériences précédentes. Mais faute de structure permanente, il y a risque de recommencement de toute une procédure de gestion de crise politico-militaire, sans une véritable continuité.

Pourtant, cette diversité d'options de l'UE en matière d'EMO est une source de flexibilité, qui permet le lancement d'opérations militaires, même en l'absence d'un intérêt partagé. Les États plus proches de l'OTAN ont, dans le recours aux Accords «Berlin Plus», la possibilité de faire valoir leurs positions. Les États qui veulent agir de manière plus autonome, peuvent proposer le recours aux Nations-cadres ou l'activation du Centre d'opérations.

L'absence d'un EMO permanent et autonome n'est donc pas un argument pour faire obstacle au lancement d'une opération. Mais l'inconvénient de ces procédures et choix, c'est qu'à chaque opération, il faut que les États négocient et s'accordent sur l'option à suivre<sup>440</sup>.

Ces procédures, même en cas de situation d'urgence, sont relativement longues, de quelques semaines à des mois, pour des raisons politiques. C'est ce qui s'est passé pour l'opération EUFOR-RD Congo, en 2006.

Le recours aux Nations-cadres peut être aussi une source de blocage, soit parce que

---

doctrines et des concepts militaires. La fonction RETEX permet d'identifier les lacunes dans l'emploi de forces, au niveau de l'organisation, des capacités et des équipements. Elle met aussi en évidence les bonnes pratiques et les progrès dans les opérations. Chaque pays a son propre système national de RETEX, dont l'élément commun à tous, c'est le Compte-Rendu de Fin de Mission (CRFM). Selon un article sur le RETEX dans l'Armée de Terre française, de l'été 2011, « le RETEX, comme le RENS [renseignement], se partage mal, avec [les] alliés notamment. L'excès de dissimulation comme de classification entrave sa large diffusion à l'ensemble de nos forces et restreint les possibilités d'échanges «donnant/donnant» avec [les] partenaires ».

L'absence d'un EMO de l'UE permanent et autonome, rend encore plus problématique l'exploitation et la diffusion des enseignements obtenus par l'exploitation du RETEX au niveau national et commun.

RICHOUX Nicolas (Colonel, AT), « Le Retour d'Expérience dans l'Armée de Terre », Lettre bimestrielle d'information et d'échange de la communauté doctrinale terrestre, Héraclès n°44, juillet/août 2011, p. 3, [http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/heracles/44/44H\\_retex.pdf](http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/heracles/44/44H_retex.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>440</sup> L'existence des Groupes Tactiques 1500 était censée apporter une solution intérimaire, pour une action dans l'urgence, en attendant la constitution d'un État-Major d'opérations et d'une force plus conséquente. Cependant, le refus par l'Allemagne d'activer son GT1500 en 2006, pour l'opération EUFOR-RD Congo a créé un précédent négatif. Les tentatives de la présidence suédoise de l'UE, en 2009, d'introduire plus de flexibilité dans le recours aux GT1500 ont échoué. Les GT1500 sont, en 2012, confrontés à un problème d'organisation des tours de garde pour les années 2013 et 2014, du fait du manque de volontaires parmi les États membres. Cette lacune est en grande partie due à des raisons budgétaires, relatives aux dépenses nécessaires pour le maintien en état opérationnel, en temps de paix, d'un GT1500. À titre d'exemple, le coût de la participation de la Suède (1100 soldats) dans le GT 1500 nordique (Estonie, Finlande, Irlande, Norvège et Suède), pour une période de six mois, était estimé à 38 millions d'euros, en 2007. En cas de déploiement en opération le coût monterait à 169 millions d'euros.

LINDSTRÖM Gustav, « Enter the EU Battlegroups », Institut d'Études de Sécurité de l'UE, Cahiers de Chaillot n° 97, 94 p., février 2007, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp097.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

l'État pressenti ne veut pas s'engager, soit parce que les structures nationales de commandement et de contrôle ne sont pas en état d'accueillir rapidement un État-Major multinational.

Cependant, en dépit des avantages escomptés, l'idée d'un EMO permanent et autonome, n'arrive pas à se concrétiser, du fait d'un veto britannique sur ce point<sup>441</sup>.

---

<sup>441</sup> La position britannique ne s'est jamais infléchie depuis les débuts de la PESD, avec l'argument majeur d'éviter les duplications inutiles avec l'OTAN et de limiter les coûts inhérents à ce genre de structures. Entre 2010 et 2011, quelques États ont essayé d'isoler le Royaume-Uni en vue d'exercer un effet de « pression des pairs » (« peer pressure ») pour obtenir la création d'une structure de commandement militaire opérationnel au sein de l'UE. Ces initiatives ont pris leur essor avec une lettre des ministres des Affaires Étrangères et de la Défense de l'Allemagne, de la France et de la Pologne, réunis au sein de leur coopération tripartite « Triangle de Weimar », du 6 décembre 2010, adressée à la Haute-Représentante pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité. Dans cette lettre, les ministres proposaient de travailler sur « l'amélioration des capacités de planification et de conduite des opérations et missions civilo-militaires et militaires » et sur « l'amélioration des capacités de conduite militaires ».

Dans sa réponse, datée du 26 janvier 2011, la Haute-Représentante note qu'il n'y a pas d'opposition à l'idée du besoin d'une structure de conduite des opérations militaires. Lady Ashton considère que la question est de savoir si les arrangements existants sont suffisants ou s'il faut les changer et propose une analyse coût-efficacité des options à étudier. Le 11 juillet 2011, la HR a présenté au Conseil des Affaires Étrangères un rapport sur l'état de la PSDC dans lequel étaient indiquées deux options : la création d'une capacité de conduite militaire de planification opérationnelle, sur le modèle et complémentaire à la CPCC ; ou une meilleure utilisation des structures existantes (recours à l'OTAN ou aux états-majors des nations-cadres ou activation du Centre d'opérations de l'UE).

Lors de la réunion du Conseil Affaires Étrangères du 18 juillet 2011, les représentants britanniques ont mis de facto un veto aux conclusions du rapport sur le point concernant les structures de conduite des opérations militaires. Le ministre britannique, William Hague, a déclaré publiquement qu'il s'agissait d'une « ligne rouge » que le Royaume-Uni ne franchirait pas. Pour sauver la face, les ministres des Affaires Étrangères et de la Défense du Triangle de Weimar, ont publié un communiqué dans lequel ils indiquaient être soutenus par la majorité des États membres et demandaient la poursuite des travaux sur la PSDC y compris sur la mise en place d'une « capacité permanente civilo-militaire de Planification et de Conduite des Opérations ».

En septembre 2011, lors de la réunion informelle du Conseil Affaires Étrangères, à Sopot, en Pologne, l'Italie et l'Espagne ont déclaré leur soutien ouvert aux propositions du Triangle de Weimar. Toutefois, le Royaume-Uni a poursuivi son obstruction et la réunion du Conseil des Affaires Étrangères des 30 novembre et du 1<sup>er</sup> décembre 2011 avait adopté l'option de demander l'amélioration du fonctionnement des structures existantes et avait annoncé l'activation du Centre d'opérations de l'UE, pour les missions et l'opération dans la Corne de l'Afrique.

Le débat n'est pas clôt pour autant. Les conclusions du Conseil sur la PSDC, du 1 décembre 2011, notent que « Le Conseil convient d'examiner périodiquement l'efficacité de l'action de l'UE dans le domaine de la planification et de la conduite des missions civiles et des opérations militaires relevant de la PSDC. Rappelant les principes d'unanimité et de participation sans exclusive qui sous-tendent la PSDC, le Conseil décidera des nouvelles améliorations susceptibles d'être apportées sur cette base, sans préjudice des traités et compte tenu du rapport sur la PSDC que la Haute Représentante a présenté en juillet 2011. »

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les États reprennent l'initiative. Paris, Berlin, Varsovie écrivent à Cathy... », Blog Bruxelles 2, 14 décembre 2010, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/les-États-reprennent-linitiative-paris-berlin-varsovie-ecrivent-a-cathy.html> (consulté le 30 octobre 2011) ;

« Une réponse détaillée à la lettre de Weimar », Blog Bruxelles 2, 28 janvier 2011, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/une-reponse-detaillée-a-la-lettre-de-weimar.html> (consulté le 30 octobre 2011) ;

« Les deux options du rapport Ashton sur le QG européen », Blog Bruxelles 2, 19 juillet 2011, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/les-deux-options-du-rapport-ashton>

À cette question de commandement, s'ajoute celle de génération des forces et de développement des capacités militaires.

## **B. Des objectifs capacitaires sans ambition pour une armée européenne.**

La mise en place des structures politico-militaires de gestion des crises de l'UE, au début du XXI<sup>e</sup> siècle, a été suivie, en parallèle, par le lancement d'initiatives en matière de développement capacitaire européen. L'Objectif global 2003, identifié dans la Déclaration du Conseil Européen, réuni à Helsinki, les 10 et 11 décembre 1999, a servi de référence pour la mise en œuvre, au sein de l'UE, de mécanismes de coopération dans le domaine capacitaire militaire.

L'Objectif global visait à doter l'UE des moyens militaires nécessaires pour mener à bien l'ensemble des missions de Petersberg. Le niveau d'ambition était élevé. En effet, il s'agissait de disposer d'une force de 50000 à 60 000 soldats, capable d'être déployée en 60 jours pour une durée d'un an. Ces forces relèvent des États membres, qui les mettent à la disposition de l'UE, suite à une décision du Conseil de lancer une opération militaire de cette envergure. Ce qui suppose un degré important d'interopérabilité et une harmonisation des procédures, nécessaires dans le cadre des opérations multinationales. Étant donné que la majorité des États membres de l'UE sont aussi membres de l'OTAN, les travaux dans ce domaine ont été coordonnés entre les deux organisations. Les standards et les procédures techniques adoptés, sont aussi ceux de l'OTAN.

Le processus capacitaire militaire au sein de l'UE, a aussi bénéficié de l'apport des initiatives européennes en cours depuis la fin de la Guerre froide. Il s'agit notamment les travaux effectués au sein des deux structures de l'armement existantes au sein de l'UEO, le

---

[sur-le-qg-europeen.html](#) (consulté le 30 octobre 2011) ;

« Seul contre tous, Londres bloque l'idée d'un QG européen (maj) », Blog Bruxelles 2, 15 juillet 2011, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/seul-contre-tous-londres-bloque-lidee-dun-qg-europeen.html> (consulté le 30 octobre 2011) ;

« Déclaration du triangle de Weimar sur la PSDC (18 juillet 2011) », Blog Bruxelles 2, 18 juillet 2011, <http://www.bruxelles2.eu/textes-de-base/textes-et-documents-pesdc/declaration-du-triangle-de-weimar-sur-la-psdc-18-juillet-2011> (consulté le 30 octobre 2011) ;

« Le club des 5. Espagne et Italie rejoignent le trio de Weimar sur le QG européen », Blog Bruxelles 2, 3 septembre 2011, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/une-lettre-de-weimar-elargie-a-lespagne-et-litalie.html> (consulté le 30 octobre 2011) ;

SOURY Marion, « Le projet de quartier général militaire européen : un échec ? », Nouvelle Europe, 18 octobre 2011, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/1280> (consulté le 30 octobre 2011) ;

Conseil de l'Union Européenne, Conclusions du Conseil sur la PSDC, 1799/11, Bruxelles, le 1er décembre 2011, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st17/st17991.fr11.pdf> (consulté le 15 janvier 2012).

Groupe de l'Armement de l'Europe Occidentale (GAEO)<sup>442</sup> et l'Organisation de l'Armement de l'Europe Occidentale (OAEO)<sup>443</sup>. Ces groupes ont été créés en 1992 et en 1996. Le développement des capacités au sein de l'UE, pour les missions de Petersberg, a conduit à la mise en place de structures internes, dont la première a été le Plan d'Action Européen sur les Capacités (PAEC)<sup>444</sup>, suivi, en 2004, par la création de l'Agence Européenne de Défense.

---

<sup>442</sup> Le Groupe de l'Armement de l'Europe Occidentale était le forum de l'UEO pour la coopération en matière d'armements. Il comprenait 13 pays et poursuivait les objectifs suivants : optimiser l'utilisation des ressources par une harmonisation accrue des besoins, l'ouverture des marchés nationaux de défense à la concurrence transfrontalière, le renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne et la coopération en matière de recherche et de développement. Le GAEO a cessé ses activités le 23 mai 2005 et ses travaux ont été transférés à l'Agence Européenne de Défense.

<http://www.weu.int/weag/> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>443</sup> L'Organisation de l'Armement de l'Europe Occidentale a été créée à Ostende en novembre 1996 par les 13 pays membres du GAEO. L'organisation était considérée comme l'élément précurseur d'une Agence Européenne de l'Armement, dans le cadre de l'UEO ou de l'UE. C'était un organe subsidiaire du Conseil de l'UEO et elle disposait de la personnalité juridique. L'OAEO avait qualité pour passer des contrats, dans le domaine de la R&T, au nom de l'UEO et pour le compte du GAEO, avec les pays contribuant au financement des différents programmes de coopération du GAEO. Au total, 19 États européens ont fait partie de l'OAEO, dont les activités ont cessé le 31 août 2006. L'OAEO avait à son actif, au premier semestre 2006, 45 projets de R&T en cours d'une valeur totale de 260 millions d'euros. Trente-sept de ces projets ont été transférés à l'AED.

<http://www.weao.weu.int/site/index.php> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>444</sup> Le Programme d'action européen sur les capacités (PAEC) a été créé suite à une décision du Conseil Européen, prise lors du Sommet Européen de Laeken, en décembre 2001. Le PAEC a démarré ses activités en février 2002. Il avait pour mission initiale de proposer des solutions à court et moyen terme pour chaque lacune identifiée, dans le cadre de l'Objectif global 2003 et des catalogues de forces, en attendant la mise en place d'une Politique d'Armement Européenne et des structures appropriées pour le long terme. Au départ, 19 panels ont été créés, chargés de traiter 24 des 42 lacunes prioritaires, identifiées au préalable. L'OG 2003 comprenait 144 domaines capacitaires. Les panels du PAEC, dont chacun était piloté par un ou plusieurs États, étaient composés par des experts militaires et civils. Leur tâche était de déterminer les besoins opérationnels communs, de recenser tous les moyens et projets existants, d'identifier les synergies potentielles, de lancer ou d'étendre des coopérations sur des programmes futurs et de trouver des approches communes, qualitatives ou quantitatives, capables de combler le déficit capacitaire constaté. Le 19 mai 2003, lors de Conférence d'engagement des capacités, les résultats des 19 panels ont été présentés aux ministres de la défense des États membres de l'UE. Ces conclusions ont été intégrées dans l'analyse des catalogues de forces et de capacités, ce qui a conduit à la rédaction d'un nouveau catalogue de suivi du processus d'Helsinki (l'objectif global et le catalogue de forces). Les ministres ont décidé de remplacer les panels par des groupes de projet, en vue de la mise en œuvre de coopérations concrètes. Toutefois, seuls 15 groupes de projets ont été constitués, du fait d'un manque d'États volontaires pour les 19 projets choisis. Avec la création de l'Agence Européenne de Défense, les groupes de projets du PAEC ont été intégrés dans la Direction capacités de celle-ci.

Conseil de l'Union Européenne, Affaires Générales et Relations Extérieures, « Déclaration sur les capacités militaires de l'UE », 2509<sup>e</sup> session du Conseil, communiqué de presse, 9379/03 (Presse 138), Bruxelles, les 19 et 20 mai 2003, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/gena/76029.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/gena/76029.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « L'évolution de la politique d'armement en Europe – Réponse au rapport annuel du Conseil », rapport présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale par M. Agramunt FONT DE MORA (Espagne), rapporteur, document A/1840, 3 décembre 2003.

Le Conseil de l'UE dispose aussi de deux groupes de travail civils sur les armements, POLARM et COARM. Le Groupe Politique de l'Armement, créée sous la responsabilité du Conseil de l'UE, en 1995, a été à l'origine de plusieurs propositions en matière de politique européenne de l'armement et de politique industrielle de défense en Europe. Il a notamment œuvré sur la question de la sécurité et de la diversification de l'approvisionnement en équipements de défense. Les travaux de POLARM concernent à la fois, le domaine intergouvernemental et le

L'AED est le principal instrument de l'UE en matière de développement des capacités militaires pour les opérations de Petersberg.

Mais le processus capacitaire européen ne vise pas à créer une armée européenne. Ainsi, de ce fait, les principaux acteurs de cet effort sont les États membres. Ce qui conduit à faire perdurer la fragmentation et la dispersion capacitaires, qui jalonnent la coopération européenne dans cette matière.

Ces deux aspects ont aussi été aggravés par les élargissements de l'OTAN et de l'UE aux États d'Europe Centrale, qui possèdent des capacités, des équipements, des procédures et des techniques dont la mise à niveau avec les standards dominants, ceux de l'OTAN, n'est pas achevée<sup>445</sup>.

### **1. De l'objectif global de 2003 à celui de 2010.**

Le processus de développement des capacités militaires par l'UE, a évolué à partir d'un projet ambitieux, l'Objectif global 2003, vers la réponse à des besoins plus modestes. Le Conseil Européen a ainsi déclaré, en 2003, que l'OG 2003 avait été partiellement atteint<sup>446</sup>.

---

domaine communautaire. Un représentant de la Commission y siège à titre d'observateur.

Le groupe chargé des exportations d'armes conventionnelles, COARM, est une émanation de POLARM. Il est responsable pour le suivi de l'application du Code de conduite en matière d'exportation d'armements, adoptée par le Conseil de l'Union Européenne, le 25 mai 1998. Les deux groupes conseillent le COREPER et n'ont pas été intégrés dans l'AED.

<sup>445</sup> Les pays d'Europe Centrale possèdent des hélicoptères, des avions de combat et des systèmes de défense antiaérienne, ainsi que des équipements d'infanterie, qui ont été hérités de la guerre froide. Leur remplacement est un processus lent, qui souffre d'un manque de ressources budgétaires pour acheter des équipements européens plus modernes. Ces États bénéficient de transferts d'équipements américains, à des conditions économiques favorables, ou européens, comme c'est le cas pour des véhicules blindés et des chars de combat. En matière d'hélicoptères ils possèdent des capacités de transport et de combat très utiles pour les opérations de l'OTAN et de l'UE. Ces équipements sont en voie de modernisation, soit par l'ajout de nouveaux systèmes aux standards OTAN, soit par l'achat de nouveaux appareils auprès de la Russie.

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « Véhicules blindés européens : les programmes en cours », rapport présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale par M. Axel FISCHER, président et rapporteur (Allemagne) et Mme Tuija NURMI (Finlande), rapporteure, document A/2034, 3 juin 2009.

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « La coopération européenne dans le domaine des hélicoptères militaires », rapport présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale par Mme Claire CURTIS-THOMAS (Royaume-Uni), rapporteure, document A/2075, 16 juin 2010.

<sup>446</sup> Le Conseil Européen, réuni à Thessalonique, en Grèce, les 19 et 20 juin 2003, a approuvé le rapport de la présidence sur la PESD dans lequel il est affirmé que « l'UE dispose maintenant d'une capacité opérationnelle couvrant tout l'éventail des missions de Petersberg, qui est limitée et restreinte par des lacunes identifiées. Les limitations et/ou restrictions dues à ces lacunes identifiées concernent les délais de déploiement, les opérations du haut du spectre en termes d'ampleur et d'intensité pouvant comporter des risques élevés, en particulier lorsque plusieurs opérations sont menées simultanément. » Dans le même texte, les États membres s'accordent sur le fait que « l'Union avait mis en place le cadre conceptuel nécessaire à la conduite d'opérations militaires de gestion de crises dirigées par l'UE, y compris pour les opérations exigeant une réaction rapide. Dans ce contexte, l'Union est, en principe, en mesure de conduire des opérations militaires de gestion des crises; cela dépend de la

Il a ainsi décidé de lancer une initiative de développement des capacités de réaction rapide<sup>447</sup>, dont les Groupes Tactiques 1500 constituent l'élément principal. Les trois axes principaux, dans ce domaine, sont la protection (des forces), la déployabilité et les capacités de renseignement, de surveillance, d'acquisition de cibles et de reconnaissance<sup>448</sup>.

Depuis la mise en œuvre de la Déclaration d'Helsinki, le processus capacitaire européen évolue sur la base de catalogues de forces et de capacités, constitués à partir des

---

volonté politique, de la capacité d'accélérer la prise de décisions et de la volonté des États membres de fournir rapidement les moyens et les capacités interopérables requis pour la conduite de l'opération.». Ce paragraphe est révélateur des obstacles qui existent en matière de capacités pour les opérations militaires, tels que la volonté politique, la complexité du système de prise de décisions et le fait que les capacités militaires dépendent de processus nationaux, qui ne sont pas harmonisés et dont la coordination, même en ce qui concerne l'OTAN, est très limitée.

Conseil Européen, Rapport de la présidence sur la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, Thessalonique, 19 et 20 juin 2003, in « De Copenhague à Bruxelles – Les textes fondamentaux de la défense européenne », Volume IV, réunis par Antonio MISSIROLI, Cahiers de Chaillot n°67, décembre 2003, Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES-UE), pp.156-162, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp067f.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

En septembre 2012, M. Missiroli a été nommé Directeur de l'Institut d'Études de Sécurité de l'UE.

<sup>447</sup> L'emphase sur la réaction rapide est une suite logique à la déclaration d'opérationnalité de la PESD. L'exemple de l'opération « Artémis » a servi comme modèle pour la réflexion l'UE sur cette question. La Stratégie européenne de sécurité, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », adoptée par le Conseil Européen, réuni à Bruxelles, le 12 décembre 2003, souligne aussi l'importance de la prévention et de la rapidité de l'intervention pour contribuer à résoudre des crises. Les auteurs du document, élaboré sous la responsabilité du Haut-Représentant pour la PESC, Javier Solana, considèrent ainsi que « Face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense. Les nouvelles menaces sont dynamiques » et que « Nous devons développer une culture stratégique propre à favoriser des interventions en amont, rapides et, si nécessaire, robustes ». La SES note aussi le besoin « de transformer nos armées en forces plus flexibles et mobiles ».

Stratégie Européenne de Sécurité, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 décembre 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>448</sup> Ce concept est plus connu sous l'acronyme ISTAR, en langue anglaise (« Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance »). Il a des composants différentes selon qu'il s'agit du domaine terrestre, aérien ou maritime. Aucun État européen ne maîtrise tous les éléments de ce système, bâti sur des réseaux de communications et d'échange d'informations, robustes, versatiles et avec une grande capacité de traitement et de diffusion d'informations de tous types dans des délais de temps très courts. Le concept d'ISR, pour renseignement, surveillance et reconnaissance, est plus accessible mais les États européens connaissent encore d'importantes lacunes dans ce domaine notamment, en matière d'observation aérienne et de systèmes de communications interopérables. Les concepts ISTAR ou ISR en étude ou en mise en œuvre à l'UE sont élaborés et développés au sein de l'OTAN, sur la base des accords de standardisation (STANAG) et des documents de référence de l'alliance atlantique. Lors d'une conférence, à Londres, le 14 juillet 2011, le Général Mark Welsh, le commandant des forces aériennes américaines en Europe, a déclaré que les opérations aériennes contre la Libye ont montré que l'OTAN connaissait encore des lacunes critiques en matière d'ISTAR et d'ISR et que les alliés n'arrivaient pas à communiquer entre eux de manière efficace. Pour marquer ses propos le Général a exprimé l'opinion que les opérations aériennes en cours étaient mineures et que du point de vue de l'OTAN elles « n'étaient même pas une petite opération conjointe ».

CHUTER Andrew, « ISTAR, C2, Joint Comms Lacking at NATO: Welsh », Defense News, 14 juillet 2011, <http://www.defensenews.com/article/20110714/DEFSECT01/107140309/ISTAR-C2-Joint-Comms-Lacking-NATO-Welsh> (consulté le 30 octobre 2011).

réponses nationales à des questionnaires<sup>449</sup>. L'Agence Européenne de Défense reçoit, traite et analyse ces questionnaires et autres informations portant sur les contributions des États membres, et établit un catalogue de progrès qui identifie les lacunes existantes et celles qui ont été comblées. Cette méthodologie est au cœur du Plan de Développement des Capacités de l'UE (PDC)<sup>450</sup>, qui est élaboré dans le cadre d'une coopération entre l'AED, le Comité Militaire et les autorités nationales de défense. C'est la méthode choisie par l'UE, depuis une dizaine d'années, pour développer les capacités nécessaires pour les opérations de Petersberg.

Mais, ce processus dépend, pour beaucoup, du bon vouloir et du volontarisme des États membres, qui mettent à la disposition de l'Union, leurs capacités nationales.

Cet exercice est en grande partie théorique, car, l'UE n'a pas encore eu à déployer ni la capacité de forces de l'Objectif global 2003, ni même les Groupes tactiques 1500. En effet, les opérations militaires de l'UE, depuis « Concordia » et « Artémis »<sup>451</sup> ont été réalisées sur

---

<sup>449</sup> Les questionnaires européens sont basés sur les questionnaires de planification de l'OTAN. En 2008, l'OTAN a mis à jour sa méthodologie et les logiciels de traitement des questionnaires, ce qui a eu comme effet que des États n'ont pas pu soumettre leurs questionnaires à l'UE, qui ne disposait pas encore des moyens de traitement nécessaires, en conformité avec la nouvelle version de l'OTAN.

JEHAN Olivier, CARDOT PATRICE, « La synchronisation des processus de planification de l'OTAN et de l'UE est à l'étude », Regards Citoyens, 16 septembre 2010, <http://regards-citoyens.over-blog.com/article-la-synchronisation-des-processus-de-planification-de-l-otan-et-de-l-ue-est-a-l-etude-57161116.html> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>450</sup> Le Plan de développement des capacités de l'UE a été élaboré par l'Agence Européenne de Défense avec le Comité Militaire. Il a été adopté, le 8 juillet 2008, sous la présidence française de l'UE, par les ministres de la défense des États participants à l'AED, réunis en formation de Comité Directeur. Le PDC est fondé sur quatre orientations principales, deux à court terme, un à moyen terme et le dernier à long terme (2025 +). Il s'agit d'une reprise des éléments de l'OG 2010 et du catalogue de progrès de 2007, ainsi que les retours d'expérience des opérations et des missions de l'UE ; de l'analyse des projets et des programmes en cours ou futurs, à partir d'une base de données établie en coopération entre les États participants à l'AED ; et une approche prospective basée sur la Vision initiale à long-terme sur les besoins en matière de potentialité et de capacité de la défense européenne, adopté par le Comité Directeur de l'Agence, le 3 octobre 2006.

Ce document est une analyse prospective de l'état et des défis en matière de capacités militaires européennes, à l'horizon 2025-2030. Le CDP de 2008 a été mis à jour en mars 2011. Le CDP n'est pas un document public mais l'AED a rendu publics certains de ses éléments conceptuels. Les six axes de réflexion principaux du CDP sont : les concepts et la doctrine ; le renseignement et les opérations basées sur l'information (concepts ISTAR et opérations infocentrées) ; les actions civilo-militaires compréhensives et coordonnées ; garder l'initiative dans toutes les dimensions opérationnelles ; agilité et adaptation ; et le facteur humain (entraînement, formation). Six domaines capacitaires majeurs futurs ont été identifiés dans le CDP, à partir de la Vision à long-terme, et qui sont : le commandement, l'information, l'engagement, la protection, le déploiement et le soutien.

Agence Européenne de Défense, « An initial long-term vision for European defence capability and capacity needs », 28 p., 20 octobre 2006, [http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/Long-Term\\_Vision\\_Report.sflb.ashx](http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/Long-Term_Vision_Report.sflb.ashx) ;

« Future trends from the Capability Development Plan », 64 p., 2010, [http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/Brochure\\_CDP.sflb.ashx](http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/Brochure_CDP.sflb.ashx) (consultés le 30 octobre 2011).

<sup>451</sup> L'opération « Concordia », en ex-République yougoslave de Macédoine, en 2003, est la première opération militaire de l'UE et aussi le premier cas de mise en œuvre des Accords de « Berlin Plus », entre l'UE et l'OTAN. L'opération « Artémis », en République Démocratique du Congo, en 2003, est la première opération militaire

la base de contributions ad hoc, décidées à l'occasion de l'opération, en application du concept de la coalition de volontaires. Dans les opérations terrestres, en Afrique subsaharienne, l'apport capacitaire de la France a été primordial. Mais la véritable impulsion du développement des capacités nationales européennes, reste l'OTAN avec l'opération de la FIAS, en Afghanistan<sup>452</sup>. L'élément commun aux deux organisations réside dans la transformation des forces armées nationales, en forces de projection extérieure. La coopération OTAN-UE en matière de capacités a lieu à travers un cadre de travail qui est le Mécanisme de Développement des Capacités (MDC), qui est parfois affecté par les problèmes politiques plus généraux, qui limitent le travail en commun entre les deux institutions<sup>453</sup>.

Un autre facteur qui affecte la coopération européenne, c'est la disparité de moyens et de capacités entre les États membres. Ce qui conduit à de initiatives de coopération, bilatérales ou multilatérales, restreintes<sup>454</sup>, dont les effets sont limités<sup>455</sup> pour l'ensemble des

---

autonome de l'UE, sans le recours aux capacités de planification et au soutien de l'OTAN. Les deux opérations ont aussi servi de laboratoire pour évaluer la capacité de l'UE de gérer des opérations en simultanée, dans deux cadres opérationnels différents.

<sup>452</sup> Les opérations européennes en Afghanistan, suivent de près les modèles d'engagement américains dans ce théâtre d'opérations. Elles ont contribué à introduire dans le débat capacitaire européen les besoins en matière de drones, de technologies de combat contre les engins explosifs improvisés et les tactiques et techniques de contre-insurrection et de contre-guérilla. Sur ce dernier aspect ni les approches européennes, ni l'approche américaine, ont permis d'obtenir des succès durables en Afghanistan.

<sup>453</sup> Il s'agit surtout des blocages liés au non-règlement de la question de Chypre du nord et, plus généralement, aux relations entre la Turquie et l'UE. La Turquie n'a pas encore obtenu, en 2012, un statut d'État participant à des activités de l'AED, comme l'ont eu la Norvège, depuis mars 2006, et la Suisse, en mars 2012. Cette situation bloque l'établissement d'une relation de travail pleine entre l'AED et l'OTAN.

<sup>454</sup> Ces coopérations regroupent, dans leur majorité, le même nombre de pays, qui représentent les plus grands investisseurs, producteurs et consommateurs européens, en matière d'équipements et de technologies de défense. L'exclusivité de ces cadres conduit à des tensions avec d'autres États qui se sentent exclus, et qui se tournent pour des questions d'intérêt national et de contraintes budgétaires, vers le fournisseur extérieur historique, les États-Unis.

Les coopérations européennes en matière de capacités les plus importantes, en dehors de l'UE et de l'OTAN, sont la Lettre d'intention/Accord-cadre relatif aux mesures visant à faciliter les restructurations et le fonctionnement de l'industrie européenne de défense (plus connu sous l'acronyme LoI), l'OCCAR, ETAP et les accords de Lancaster House, signés le 2 novembre 2010, entre la France et le Royaume-Uni.

La Loi/Accord-cadre relatif aux mesures visant à faciliter les restructurations et le fonctionnement de l'industrie européenne de défense regroupe l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède. La Loi, a été signée le 9 juillet 1998 et porte sur les mesures destinées à faciliter les restructurations de l'industrie européenne de défense et la définition d'un cadre de coopération afin de faciliter les restructurations dans ce secteur. L'Accord-cadre a été signé le 27 juillet 2000, à Farnborough, au Royaume-Uni. L'Accord-cadre vise à la mise en œuvre de la Loi mais les résultats ont été modestes car, si les États sont d'accord sur les besoins de rationalisation et de restructuration, ils divergent sur les modalités à suivre, sur les rôles du secteur public et du secteur privé, la protection des informations et de la propriété intellectuelle, l'ouverture aux coopérations avec les États-Unis ou la mise en place d'une préférence européenne. Dans le domaine aéronautique, par exemple, tous ces États sont en concurrence avec l'« Eurofighter » (Allemagne, Espagne, Italie et Royaume-Uni), le « Rafale » (France) et le « Gripen » (Suède).

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « L'Agence Européenne de Défense : deux ans après », rapport

États membres, de l'UE et de l'OTAN. Il y a aussi le fait, que le marché européen des capacités militaires est ouvert à la participation des États-Unis, qui vendent leurs équipements et technologies et qui coopèrent dans de programmes dont ils gardent le leadership, dans la gestion et le contrôle final, sur les équipements et les technologies développés dans ce cadre<sup>456</sup>.

---

présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale par M. Yves POZZO di BORGIO (France), rapporteur, document A/1965, 6 juin 2007.

La Convention sur l'Organisation de Coopération Conjointe en matière d'Armements (OCCAR) a été signée, le 9 septembre 1998, à Farnborough, au Royaume-Uni, entre l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, et est entrée en vigueur le 28 janvier 2001. L'objectif de l'OCCAR, est de mettre en place des arrangements rationnels et plus efficaces pour la gestion de programmes actuels et futurs de coopération en matière d'armements.

La principale disposition de cet accord est la décision de ne pas appliquer entre les partenaires la règle du juste retour industriel, considérée comme un facteur de ralentissement dans la mise en œuvre de programmes en coopération. A sa place, les États signataires se sont accordés sur le principe d'un juste retour global, basé sur « la poursuite d'un programme multiple global et à la recherche d'un équilibre pluriannuel » (article 5 de la Convention). En 2003 et en 2005, la Belgique et l'Espagne ont adhéré à l'OCCAR. L'organisation gère plusieurs programmes pour le compte des États membres, dans les domaines aérien, terrestre, maritime et spatial. Ce portfolio comprend le programme d'avion de transport A-400M et est estimé, pour la totalité des programmes, à plus de 40 milliards d'euros. La signature d'un accord administratif (échange d'informations) de coopération entre l'OCCAR et l'AED a été retardée pendant trois ans, depuis son annonce en 2009, à cause des blocages politiques entre la Grèce, Chypre et la Turquie. Ce dernier pays, qui n'est pas membre de l'OCCAR participe à des programmes gérés par cette organisation. A titre de comparaison, le budget de fonctionnement de l'OCCAR est de 41 millions d'euros et le budget opérationnel (programmes) est de 3 milliards d'euros en 2012 ; le budget de l'AED est de 31,5 millions d'euros, dont 8 millions pour des études en matière de R&T (2011).

OCCAR, « Business plan 2012 », [http://www.occar-ea.org/media/raw/OCCAR\\_Business\\_Plan\\_2012.pdf](http://www.occar-ea.org/media/raw/OCCAR_Business_Plan_2012.pdf) (consulté le 30 septembre 2012).

Le 26 novembre 2001, l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède ont signé un mémorandum d'Entente sur le Programme Européen d'Acquisition de Technologie (ETAP, « European Technology Acquisition Programme »). ETAP a pour objectif la coopération en matière des technologies aéronautiques pour les avions de combat, après 2025-2030. Les activités du Programme sont, en 2012, dispersées entre l'Agence Européenne de Défense, l'OCCAR et dans des projets multilatéraux et bilatéraux de drones et de systèmes aériens.

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « Le programme Européen d'Acquisition de Technologie (ETAP) – Réponse au rapport annuel du Conseil », rapport présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale par M. Edward O'Hara (Royaume-Uni), rapporteur, document A/1901, 14 juin 2005.

<sup>455</sup> Beaucoup d'États européens n'ont pas la capacité financière et technologique requise pour des programmes de hautes technologies, notamment dans le domaine aéronautique. Les coopérations navales souffrent du même problème alors que dans le domaine terrestre, les capacités sont très dispersées. Une majorité des États cherche aussi à développer des capacités industrielles et technologiques nationales et cherchent des compensations en échange de leur participation. Entre les grands États, il y a aussi de la compétition pour les marchés européens et extérieurs et tous les pays ont des coopérations bilatérales avec les États-Unis.

<sup>456</sup> C'est le cas pour le programme d'avion de combat « Lightning II – Joint Strike Fighter », où le Royaume-Uni et l'Italie ont investi plus de 3 milliards d'euros, depuis une décennie ; pour le programme de Défense Anti-aérienne Etendue de Moyenne Altitude, MEADS (« Medium extended air defence system »), basé sur le système de missiles « Patriot », des États-Unis. L'Allemagne et l'Italie y ont investi près de 1,5 milliards d'euros depuis 1996, jusqu'à l'arrêt du programme en novembre 2011. Il y a aussi le Programme de Surveillance Aérienne de l'OTAN, AGS (Alliance Ground Surveillance) dont l'élément principal est le drone « Global Hawk », avec 13 États membres de l'OTAN qui participent (8 d'Europe Centrale), pour un coût estimé à plus de 3 milliards d'euros, dont 40% à la charge des États-Unis. Il y a également le grand programme de défense antimissile du

Les principales orientations du Plan de Développement des Capacités de l'UE ont été élaborées dans le cadre de la mise en œuvre de l'Objectif global 2010. Celui-ci, a été approuvé par le Conseil Européen, réuni à Bruxelles, les 17 et 18 juin 2004. Auparavant, lors des Conseils européens de Laeken, des 14 et 15 décembre 2002, et de Thessalonique, des 19 et 20 juin 2003, les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres, avaient adopté une Déclaration d'opérationnalité de la PESD (Laeken)<sup>457</sup>. Ils déclaraient que l'UE disposait d'une capacité opérationnelle pour mener les opérations de Petersberg, mais avec « des limitations et des restrictions » (Thessalonique)<sup>458</sup>.

Le Conseil Européen avait aussi, dans ses conclusions, chargé le Conseil de l'UE de mettre en place « une agence intergouvernementale dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement. » Le rapport de la Présidence sur la PESD, adopté par le Conseil Européen de Thessalonique, en Grèce, identifiait les lacunes de l'OG 2003, en matière de déploiement et d'opérations de haute intensité, « en particulier lorsque plusieurs opérations sont menées simultanément. »<sup>459</sup> La poursuite des travaux sur les lacunes identifiées a été confiée aux groupes de travail du Plan d'Action Européen sur les Capacités (PAEC)<sup>460</sup>. En dehors de l'UE, les structures de

---

territoire des États-Unis, étendu à l'OTAN et à l'UE.

<sup>457</sup> Conseil Européen, Annexes aux conclusions de la Présidence, Annexe II, « Déclaration d'opérationnalité de la Politique Européenne Commune de Sécurité et de Défense », Laeken, les 14 et 15 décembre 2001, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/68779.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/68779.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres de l'UE déclaraient dans ce texte que :

« Grâce à la poursuite du développement de la PESD, au renforcement de ses capacités, tant civiles que militaires, et à la création en son sein des structures appropriées, l'Union est désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise. Le développement des moyens et capacités dont disposera l'Union lui permettra d'assumer progressivement des opérations de plus en plus complexes. Les décisions de faire usage de cette capacité seront prises au regard des circonstances de chaque situation particulière, les moyens et capacités disponibles constituant un facteur déterminant. »

<sup>458</sup> Dans les Conclusions du Conseil Européen, réuni à Thessalonique, les 19 et 20 juin 2003, les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres de l'UE ont ainsi déclaré que : « L'UE dispose maintenant d'une capacité opérationnelle couvrant tout l'éventail des missions de Petersberg, sur laquelle pèsent des limitations et des restrictions dues à des lacunes identifiées ».

Conseil Européen, Conclusions de la présidence (version révisée), Thessalonique, les 19 et 20 juin 2003, 11638/03, POLGEN 55, Bruxelles, le 1er octobre 2003, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/76281.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/76281.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>459</sup> Il s'agissait à ce moment-là, des opérations « Concordia », en l'ex-République yougoslave de Macédoine, et « Artémis », en République Démocratique du Congo, avec 400 soldats et 2200 soldats (dont 1000 à Bunia) respectivement.

<sup>460</sup> Le Plan d'Action Européen sur les Capacités (PAEC) a été mis en place en février 2002, suite aux décisions prises lors du Conseil Européen de Laeken en matière d'amélioration et de développement des capacités, dans le cadre de la déclaration d'opérationnalité de la PESD. Au sein du PAEC ont été créés 19 panels, chacun dirigé par un État ou plusieurs États pilotes, chargés d'étudier des solutions pour 24 lacunes, sur 42 identifiées, dans le

l'armement de l'UEO et celles de l'OTAN, travaillent aussi sur les mêmes questions. Cependant, et dans l'optique de l'absorption des fonctions du GAEO et de l'OAE<sup>461</sup> dans l'AED, seule la coopération avec l'OTAN faisait l'objet d'une attention soutenue de la part de l'UE<sup>462</sup>.

Avec l'adoption de la Stratégie Européenne de Sécurité, lors du Conseil Européen de Bruxelles, des 12 et 13 décembre 2003, l'UE avait à sa disposition un cadre conceptuel qui allait au-delà des missions de Petersberg. Ce cadre visait à affirmer le rôle de l'UE comme un acteur majeur en matière de paix et sécurité internationales. Ce qui a conduit à l'élaboration de l'Objectif global 2010 et à une nouvelle approche capacitaire, dont le cadre de réalisation est l'Agence Européenne de Défense.

Celle-ci a été créée par l'Action commune 2004/551/PESC, du Conseil, du 12 juillet 2004, avec pour mission principale d'œuvrer à l'amélioration et au développement des capacités militaires nationales, qui peuvent être mises à la disposition de l'UE pour les missions de Petersberg<sup>463</sup>.

---

court et le moyen terme. Les résultats ont été présentés lors de la Conférence sur les capacités de l'UE, le 19 mai 2003. Sur la base de ces conclusions, quinze groupes de projets ont été établis pour poursuivre les travaux, qui avaient lieu en coopération avec l'OTAN. Les domaines abordés étaient le ravitaillement en vol ; la recherche et le sauvetage en situation de combat ; les drones ; la protection Nucléaire, Bactériologique et Chimique (NBC) ; les structures de commandement (QG) ; les forces spéciales ; la défense antimissile de théâtre ; le transport stratégique aérien ; l'interopérabilité ; l'Espace ; la collecte de renseignement stratégique (ISTAR) ; le transport stratégique maritime ; la protection médicale collective ; les hélicoptères d'attaque ; et les hélicoptères de transport. Avec la création de l'AED, en 2004, l'activité des groupes de travail a été transférée au sein de la Direction des Capacités.

<sup>461</sup> En 2005 et 2006 respectivement.

<sup>462</sup> La coopération avec l'OTAN tient à des raisons politiques évidentes, du domaine des relations transatlantiques, et à des questions d'interopérabilité avec les standards, les normes et les procédures de l'OTAN, qui sont à l'œuvre dans la majorité des États européens et aussi dans des pays non membres, qui participent aux activités et opérations de l'OTAN.

<sup>463</sup> L'Agence Européenne de Défense a la particularité d'avoir été créée à deux reprises, d'abord par l'Action commune 2004/551/PESC du Conseil, du 12 juillet 2004, et ensuite par le Traité de Lisbonne, dans les articles 42 §3 et 45. C'est la seule agence de l'UE qui figure explicitement dans les traités européens et dont la gouvernance relève entièrement du domaine intergouvernemental. Le Comité directeur de l'Agence est de facto le seul forum formel des ministres de la défense de l'UE, à l'exception du Danemark, qui ne participe pas aux activités de l'UE en matière de PSDC. L'Article 2 de l'Action commune donne deux missions principales à l'AED : « assister le Conseil et les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour améliorer les capacités de défense de l'Union Européenne dans le domaine de la gestion des crises et soutenir la PESD dans son état actuel et son développement futur. » Le texte précise aussi que l'Agence n'a pas vocation à se substituer aux États dans cette mission.

L'Article 42 §3 TUE stipule que « L'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (ci-après dénommée « Agence Européenne de Défense ») identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans

Cette Action commune a été abrogée et remplacée par une Décision du Conseil, 2011/411/PESC du 12 juillet 2011<sup>464</sup>.

Mais avec des moyens humains et budgétaires très modestes<sup>465</sup>, l'impact de l'AED sur le développement des capacités militaires des États membres est limité à un rôle de coordination et d'échange d'informations ainsi qu'à la production d'études en matière de recherche et de technologie. Les projets et les programmes, relèvent des États qui décident de

---

l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires. » Cette formulation reprenait les termes de l'Article III-331 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Cependant, à la différence de l'Article 42 §3 TUE, l'Article I-41 §3 TICE, instituait l'Agence. L'Action commune était une anticipation en prévision de l'entrée en vigueur du TICE, qui n'a pas eu lieu. C'était aussi l'expression de la volonté politique de donner une impulsion aux activités de l'UE en matière de capacités pour les missions de Petersberg. L'Article 27 de l'Action commune, portant sur la clause de réexamen, stipulait ainsi que « Le chef de l'Agence présente au comité directeur un rapport sur la mise en œuvre de la présente action commune, au plus tard trois ans à compter de son entrée en vigueur ou lors de l'entrée en vigueur du traité établissant une constitution pour l'Europe, la date retenue étant la plus proche, afin que cette action commune soit éventuellement réexaminée par le Conseil. »

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2004/551/PESC du Conseil, du 12 juillet 2004, concernant la création de l'Agence Européenne de Défense, JOUE L 245 du 17.7.2004, pp. 17-28.

L'Article 45 TUE, va au-delà des termes de l'Action commune, dans la présentation des missions de l'AED. Le texte entérine les acquis de l'Agence, en tant que centre de coordination et d'impulsion (limitée) en matière de développement des capacités militaires européennes, au service de la PSDC. L'Agence a ainsi un rôle de contribution, de promotion, de proposition et de soutien dans tous les domaines de sa compétence : objectifs de capacités, suivi des engagements des États, harmonisation des besoins opérationnels, projets multilatéraux, coordination et gestion de programmes, R&T, renforcement de la base industrielle et technologique de défense et « améliorer l'efficacité des dépenses militaires. » En même temps, les États membres ont le choix d'exercer une option « in » ou « out » en ce qui concerne leur participation à l'AED. Seul le Danemark, pour les raisons déjà citées, ne siège pas au Comité directeur, ni ne participe aux activités de l'Agence.

<sup>464</sup> La Décision du Conseil 2011/411/PESC a pour objectif de clarifier le rôle et les missions de l'AED dans le nouveau environnement institutionnel créé avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Elle prend aussi acte de l'évolution de l'Agence, de son rôle en matière de développement des capacités militaires européennes et des activités qu'elle mène, en coopération pour et avec les États membres participants. La mission de l'Agence est définie dans les termes suivants :

« 1. La mission de l'Agence est d'assister le Conseil et les États membres dans leurs efforts pour améliorer les capacités de défense de l'Union Européenne dans le domaine de la gestion des crises et de soutenir la PSDC dans son état actuel et son développement futur.

2. L'Agence identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires.

3. La mission de l'Agence ne porte pas atteinte aux compétences des États membres en matière de défense. »

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/411/PESC du Conseil, du 12 juillet 2011, définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence Européenne de Défense et abrogeant l'action commune 2004/551/PESC, JOUE L 183 du 13.7.2011, pp. 16-26.

<sup>465</sup> Depuis 2008 le budget et les effectifs sont stables, avec environ 31 millions d'euros et une centaine de personnes. Les contrats du personnel n'excèdent pas les trois ans, ce qui implique des remplacements réguliers des agents. Les experts nationaux, mandatés par les États participants représentent environ 1/3 de l'effectif. Le budget opérationnel est très limité et varie, selon les années et les projets, de 6 à 8 millions d'euros destinés à des études de R&T et l'organisation de séminaires, conférences et autres activités de mise en réseau des fonctionnaires, des militaires et des experts, nationaux et européens, dans le domaine de la défense.

participer et de les financer.

Confrontée à la complexité structurelle et fonctionnelle qui caractérise l'Union Européenne<sup>466</sup>, l'Agence doit aussi faire face à l'émergence de la Commission Européenne, en qualité d'arbitre, dans le marché européen des équipements de défense. La Commission est dotée d'un pouvoir de sanction en matière d'industries et des marchés civils, qu'elle a étendu aux industries de défense, par le biais de deux directives ; l'une sur les marchés publics de défense, et l'autre dans le domaine très sensible des transferts intra-communautaires de technologies de sécurité et de défense. Dans ces matières, l'AED a élaboré et mis en place, après approbation par son Comité directeur, des codes de conduite volontaires<sup>467</sup> des États membres qui y participent<sup>468</sup>.

En matière de capacités, l'OG 2010, a mis l'accent sur la réaction rapide<sup>469</sup>. Ce qui

---

<sup>466</sup> Le Chef de l'Agence est aussi le Haut-Représentant pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité. Au jour le jour, l'Agence est dirigée par un chef exécutif. Le Comité directeur est composé par les Ministres de la Défense et leurs délégués, les Directeurs Nationaux de l'Armement (DNA). Ceux-ci siègent aussi à l'OTAN, au sein de la Conférence des DNA. La Commission a un représentant au Comité directeur, mais sans droit de vote. Les relations de travail entre l'Agence et la Commission sont limitées pour des raisons d'ordre politique et bureaucratique ; notamment pour des raisons de sécurité d'informations et de sécurité des réseaux de communication. Le suivi des projets et des programmes, n'est pas accompagné d'une capacité d'action auprès des États en cas de non-accomplissement ou de retard dans l'exécution des engagements.

<sup>467</sup> Ces textes de référence sont, le Code sur les marchés publics de défense, le Code sur les « bonnes pratiques » dans la chaîne d'approvisionnement et le Code sur les compensations (offset). Aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de ces engagements. Mais les États participants les suivent car, elles leur sont profitables. Aussi, contrairement à la Commission, qui peut porter plainte devant la Cour de Justice de l'Union Européenne, contre les États, en cas de violation de ses directives sur les marchés publics de défense ou sur les transferts intracommunautaires de technologies de défense, l'Agence ne peut que faire des constats, face aux interprétations que les États font de ces codes.

<sup>468</sup> À l'exception du Danemark. Cependant, la Norvège et la Suisse, qui ne sont pas des États membres, mais qui participent aux activités de l'AED, avec un statut spécial (sans droit de vote), ont accepté les Codes.

<sup>469</sup> L'OG 2010 est très influencé par les leçons des opérations « Concordia » et « Artémis » et est empreint d'un optimisme déclaratif, dont les années suivantes ont montré les limites. Les opérations militaires de l'UE sont présentées soit dans la perspective de la coopération avec l'OTAN, soit au service des Nations Unies, mais pas par référence aux intérêts de l'UE (économiques ou politiques) et encore moins aux intérêts nationaux de certains États membres (économiques, politiques et militaires). L'OG 2010, adopté par le Conseil Européen, réuni à Bruxelles, les 17 et 18 juin 2004, définit les priorités en matière de capacités militaires de la manière suivante :

« 4. La capacité de l'UE à déployer à bref délai, en réaction à une crise, des groupements de forces, en tant que force autonome ou en tant que composante d'une opération de grande envergure permettant des phases de suivi, constitue un élément clé de l'objectif global à l'horizon 2010. Ces groupements de forces minimaux doivent être efficaces, crédibles et cohérents sur le plan militaire, et devraient être constitués largement sur la base du concept de groupements tactiques. Il s'agit d'une forme spécifique de réaction rapide (...). Une réaction rapide exige que la prise de décision et la planification, de même que le déploiement des forces, soient rapides. Pour ce qui est de la prise de décision, l'UE a pour ambition d'être en mesure de prendre la décision de lancer une opération dans un délai de cinq jours à compter de l'approbation du concept de gestion de crise par le Conseil. En ce qui concerne le déploiement des forces, l'objectif est que les forces commencent à exécuter leur mission sur le terrain dans un délai de dix jours après que l'UE a pris la décision de lancer l'opération. (...) Pour ces forces, il faudra des procédures de gestion de crise permettant de réagir rapidement ainsi que des structures de

était en cohérence avec le projet de constitution des Groupes Tactiques 1500. Pour aider à la planification en matière de capacités, les États membres de l'UE ont identifié cinq scénarios principaux :

- la séparation des parties par la force ;
- la stabilisation, la reconstruction et le conseil militaire aux pays tiers ;
- la prévention des conflits ;
- les opérations d'évacuation
- l'assistance aux opérations humanitaires<sup>470</sup>.

Sur la base de ces scénarios, des catalogues de forces, de capacités et de progrès<sup>471</sup> ont été élaborés dans les années suivantes, pour donner lieu à un plan de développement des capacités en 2003.

---

commandement et de contrôle adéquates dont l'Union puisse disposer. (...) La mise en place d'éléments de réaction rapide de l'UE, y compris des groupements tactiques, renforcera la capacité de l'Union à répondre à d'éventuelles demandes des Nations Unies. »

Conseil Européen, conclusions de la présidence, rapport de la présidence concernant la PESD, annexe I, « Objectif global à l'horizon 2010 », Bruxelles, 17 et 18 juin 2004, in « Sécurité et défense de l'UE », Volume V, Cahiers de Chaillot n°75, février 2005, Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES-UE), pp.116-123, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp075f.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

La volonté de rapidité ne semble pas tenir compte des spécificités constitutionnelles nationales en matière d'engagement des forces. Cet « oubli » a été mis en évidence lors de la préparation de l'opération EUFOR-RD Congo, où le gouvernement allemand n'a pas activé son Groupe tactique dans les délais impartis, du fait de divisions au sein du gouvernement et de l'incertitude sur les résultats d'un vote au Bundestag.

<sup>470</sup> Union Européenne, Action Extérieure, Politique de Sécurité et de Défense Commune, « Développement des Capacités Militaires Européennes », mise à jour janvier 2011, Capacités Militaires/8, [http://www.consilium.europa.eu/media/1222509/110106%20updated%20factsheet%20capacit%C3%A9s%20militaires%20-%20version%208\\_fr.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/1222509/110106%20updated%20factsheet%20capacit%C3%A9s%20militaires%20-%20version%208_fr.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>471</sup> Les catalogues des forces et des capacités de l'OG 2010 sont basés sur des questionnaires de planification, remplis par les États et analysés par l'AED. Le catalogue des forces décrit les capacités mises à disposition de l'UE par les États membres, sur un plan qualitatif et quantitatif. Il a été révisé en février 2007 pour inclure les contributions des deux nouveaux États membres, la Bulgarie et la Roumanie. Une deuxième révision a eu lieu en octobre de la même année, suite à de nouvelles propositions des États membres. Une troisième révision a eu lieu en mai 2009. Les contributions additionnelles des pays européens membres de l'OTAN et non membres de l'UE et d'autres États candidats à l'adhésion sont rassemblées dans un supplément au catalogue des forces. Ces contributions ne sont pas comptabilisées pour identifier les lacunes. Mais elles sont prises en compte dans les travaux visant à gérer ces dernières. Le catalogue des forces sert de base pour identifier les lacunes de l'UE et les risques opérationnels qu'elles peuvent générer. Cette analyse constitue le catalogue des progrès, dont la première version a été approuvée par le Conseil de l'UE en novembre 2007. Les lacunes ont été classées dans un ordre de priorités et ont servi à l'établissement du Plan de Développement des Capacités, élaboré par l'Agence Européenne de Défense avec le CMUE. En octobre 2009, l'AED et le CMUE ont rendu leur rapport sur l'état d'avancement en matière de résolution des lacunes. Sur la base de ce rapport, de nouvelles priorités ont été inscrites dans le PDC de l'UE. Source : Cf. supra.

## **2. Un plan de développement capacitaire par la mutualisation et le partage (Pooling and Sharing : P&S).**

Le processus des catalogues est devenu, en 2007, le Plan de Développement des Capacités de l'UE. Cependant, en raison des retards et aussi le fait que les efforts européens restent fragmentés et dispersés, les objectifs capacitaires de l'OG 2010 n'ont pas encore été pleinement atteints, jusqu'en 2012.

Entretemps, l'Objectif Global 2010 a été complété par un nouveau projet capacitaire à l'horizon 2025<sup>472</sup>.

Le développement des capacités militaires, prend aussi en compte le processus de développement des capacités civiles, qui fait partie de l'Objectif Global civil 2010, adopté par les Ministres des Affaires Étrangères de l'UE, lors de la Conférence ministérielle sur l'amélioration des capacités civiles de l'UE, tenue à Bruxelles, le 19 novembre 2007<sup>473</sup>. Des éléments des missions civiles tels que le déploiement, la logistique et la sécurité du personnel sur place, ont des aspects communs avec les opérations militaires. Cette complémentarité est logique avec l'approche globale et compréhensive, civilo-militaire, des interventions de l'UE.

Par ailleurs, le débat européen sur les capacités a connu un développement suite à la réunion informelle des Ministres de la Défense des États membres de l'UE, réunis à Gand, les 23 et 24 septembre 2010. Cette réunion, sous la présidence belge du Conseil de l'UE, a été consacrée à la réflexion sur la PSDC après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1<sup>er</sup> décembre 2009. La question des capacités militaires a eu une place centrale dans les débats, avec la mise en avant du concept de mutualisation et de partage (Pooling and Sharing) des équipements et des moyens. L'effet de la crise économique que connaît la zone Euro, depuis 2009, et les restrictions qui affectent les budgets de la défense des États membres, sont deux des arguments mis en avant par les Ministres pour promouvoir le concept de P&S. Cependant, les propositions concrètes ont été limitées et se sont concentrées sur le domaine aérien :

---

<sup>472</sup> Cet exercice de planification prospective a été introduit avec l'adoption de la « Vision initiale à long-terme sur les besoins en matière de potentialité et de capacité de la défense européenne », par le Comité directeur de l'AED, le 3 octobre 2006.

<sup>473</sup> Le même jour, le Conseil des Affaires Générales et Relations Extérieures, en présence des ministres de la défense, a adopté les « Lignes directrices relatives aux structures de commandement et de contrôle des opérations civiles de l'UE relevant de la gestion des crises ».

Conférence 2007 sur l'amélioration des capacités civiles, « Déclaration ministérielle » et « Objectif Global civil 2010 », Bruxelles, 19 novembre 2007, in « Sécurité et Défense de l'UE – Textes fondamentaux 2007 », Volume VIII, réunis par Catherine GLIERE, Cahiers de Chaillot n°112, octobre 2008, Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES-UE), pp.385-390, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp112-francais.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

capacités de transport aérien, ravitaillement aérien et formation en commun des équipages d'hélicoptères. Les Ministres ont demandé au HR<sup>474</sup>, Lady Ashton, de donner mandat à l'AED pour faire un inventaire des réalisations possibles. La coopération avec l'OTAN, dans ce domaine, a aussi été encouragée par les Ministres.

La réunion informelle de Gand a suscité un regain d'activisme des États en matière de capacités pour les missions de Petersberg. En novembre 2010, la Suède et l'Allemagne ont présenté, au COPS et au Comité Militaire, un document bilatéral avec des propositions concrètes dans le domaine du P&S. Intitulé « Un impératif européen : l'intensification de la coopération militaire en Europe »<sup>475</sup>, ce document envisage trois types et six domaines de coopération. Les premiers portent sur les capacités et les structures nationales en vue d'améliorer l'interopérabilité, la mutualisation en limitant les dépendances et le P&S dans l'interdépendance. Les seconds concernent l'harmonisation des besoins militaires, la recherche et le développement (R&D), l'acquisition en commun, la formation et les exercices, les structures et les procédures de commandement et le partage des coûts de fonctionnement des équipements à mutualiser.

Cette initiative d'impulsion, de la coopération capacitaire européenne, a toutefois été atténuée par la signature, à Londres, des accords de Lancaster House, entre la France et le Royaume-Uni, réunis en sommet, le 2 novembre 2010. Ses accords signés sous le Président français Nicolas Sarkozy, ont donné lieu, en fin de la 2<sup>ème</sup> quinzaine de juillet 2012, à la signature de 2 Accords-cadres entre le Ministre français de la Défense, le socialiste, Jean-Yves Le Drian et son homologue britannique, Philip Hammond. Les deux accords portent sur les drones ou avions sans pilote. Le premier accord porte sur l'attribution d'un contrat d'études de 13 millions d'euros à BAE Systems et Dassault Aviation. Il s'agit de lancer les premiers travaux du Système de Combat Aérien du Futur (SCAF) à l'horizon 2030. Le second

---

<sup>474</sup> Lady Ashton ne s'était pas déplacée à Gand et a dialogué avec les ministres de la défense par un système de vidéo conférence à distance, à partir de New York. Le Président du Conseil Européen a été présent au dîner des ministres de la défense.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Informelle Défense de Gand : une réunion centrée sur les capacités », Blog Bruxelles 2, 13 septembre 2010, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/informelle-defense-de-gand-une-reunion-centree-sur-les-capacites.html> (consulté le 30 octobre 2011) ;

« Cathy Ashton, présente à l'informelle défense,... à distance », Blog Bruxelles 2, 7 septembre 2010, <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/haut-representant/cathy-ashton-presente-a-linformelle-defense-a-distance.html> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>475</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « Allemands et Suédois prennent l'initiative », Blog Bruxelles 2, 30 novembre 2010, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/capacites-milit-%E2%80%93-exercices-ue/allemands-et-suedois-prennent-linitiative.html> (consulté le 30 octobre 2011).

accord-cadre s'inscrit dans la perspective de constituer une « Task Force » bilatérale France-Grande-Bretagne, dans les drones tactiques entre 2014 et 2015 (note). Les deux pays ont décidé de développer une coopération de défense bilatérale, hors des structures de l'UE et peu ouverte sur d'autres participations<sup>476</sup>. Ce qui fait dire à Gros-Verheyde Nicolas que « les accords de Londres font une victime : l'Europe de la Défense ».

Le contexte économique a été un argument important dans le rapprochement entre la France et la Grande-Bretagne.

À l'UE, le débat sur la mutualisation et le partage des équipements et des moyens a aussi eu lieu en 2011. Toutefois, comme le souligne un document de présentation du séminaire de haut niveau, organisé par la France, le 13 juillet 2011, à Paris, dans le cadre de la coopération du triangle de Weimar, les réticences et les réserves des États empêchent d'exploiter entièrement le potentiel du concept de P&S<sup>477</sup>.

Les coopérations choisies se font sur des secteurs où elles existent déjà, même de

---

<sup>476</sup> Les domaines de coopération, même en excluant les armes nucléaires, ne sont pas accessibles à la majorité des États membres, pour des raisons budgétaires ou de capacités. Le projet de drone en commun, vient s'ajouter à des projets en cours et représente peu d'intérêt pour des États qui sont déjà engagés dans le même secteur. La force d'intervention franco-britannique, s'ajoute aussi à d'autres formations bilatérales et multilatérales existantes, dont le symbolique Corps européen. La coopération en matière de porte-avions est un projet industriel lourd et incertain avec des coûts très élevés, surtout en période d'austérité généralisée.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les accords de Londres font une victime : l'Europe de la Défense », Blog Bruxelles 2, 2 novembre 2010, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/quand-sarkozy-faillit-a-sa-promesse.html> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>477</sup> Le dossier de presse sur le séminaire constate ainsi que « En effet, malgré la forte impulsion politique initiée depuis la présidence française de l'Union Européenne et relayée par l'initiative de Gand lancée au second semestre 2010 sous présidence belge, les résistances sont encore grandes : craintes des États membres des conséquences de la mise en commun de capacités de défense sur leur autonomie stratégique ; crainte des États-Majors que les capacités déclarées « partageables » fassent l'objet de coupes budgétaires additionnelles ; conviction que les programmes en coopération sont le plus souvent générateurs de délais et de coûts supplémentaires ; variété du niveau d'ambition des États membres et des échéances pour leur outil de défense ; absence d'accord entre États membres sur la nécessité de développer une préférence européenne pour l'achat d'équipement de défense.

Ces résistances font peser un vrai risque pour la Base Industrielle et Technologique de Défense en Europe (BITDE), les industries européennes de défense et leurs 450 000 emplois.

A terme, c'est la capacité d'action autonome de l'Union Européenne et des Européens sur la scène internationale qui est en passe d'être hypothéquée.

Ainsi, alors même que, comme le démontre la Libye, les États-Unis refusent désormais clairement d'assumer seuls l'essentiel de l'effort de défense « occidental », la tentation du renoncement stratégique n'a jamais été aussi prégnante. »

Ministère de la défense et des anciens combattants (France), Dossier de presse, « Capacités européennes, Séminaire Weimar de haut niveau », mercredi, 13 juillet 2011, [www.defense.gouv.fr/content/download/133616/1320048/file/Dossier%20de%20Presse%20WEIMAR.pdf](http://www.defense.gouv.fr/content/download/133616/1320048/file/Dossier%20de%20Presse%20WEIMAR.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

manière dispersée, du fait de la rareté des équipements et des capacités, comme dans le transport et le ravitaillement aériens. Elle se fait aussi dans des domaines opérationnels mineurs, comme l'hôpital modulaire de campagne, la formation des pilotes d'hélicoptères<sup>478</sup> ou la lutte contre les Engins Explosifs Improvisés (EEI)<sup>479</sup>. Lors de leur réunion informelle à Wrocław, en Pologne, les 22 et 23 septembre 2011, les Ministres de la Défense ont demandé à l'AED de préparer des propositions concrètes<sup>480</sup> sur des domaines de coopération en matière de P&S.

Le 30 novembre 2011, les Ministres de la Défense des États participant à l'Agence Européenne de Défense, ont approuvé le programme de travail de l'AED pour 2012 et au-delà. Ce programme comporte 11 projets<sup>481</sup> relevant du concept de P&S. Un douzième projet

---

<sup>478</sup> La difficulté dans ce domaine vient du fait que les forces armées européennes sont équipées en hélicoptères à partir de trois sources qui sont les entreprises européennes (Eurocopter, Agusta-Westland), américaines (Boeing, Sikorsky) et russes (Mil). Les appareils ont des caractéristiques et des capacités différentes et les pilotes sont formés selon des concepts d'emploi et des tactiques propres aux hélicoptères de chaque origine. Les formations d'équipages ont lieu en simulateur et visent à la cohésion lors des vols en formation, comprenant différents types d'appareils. L'OTAN et l'AED ont chacun des programmes similaires mais séparés. Le programme européen d'entraînement en hélicoptère, de l'AED, a démarré en 2010 et comprend deux exercices annuels, l'un sur la formation personnelle et l'autre sur l'interopérabilité et les vols en formation. Le premier exercice, GAP 2009, a eu lieu en France, du 9 au 20 mars 2009 et a servi à démontrer le concept. Celui-ci a été approuvé par le Comité directeur de l'Agence, en novembre 2009. Le programme OTAN visait à préparer les équipages tchèques et polonais d'hélicoptères d'origine russe, Mil Mi-17, pour des déploiements en Afghanistan. Ce programme connaît des difficultés du fait d'un manque de financement chronique.

Agence Européenne de Défense, Priorités capacitaires, « Helicopters », <http://www.eda.europa.eu/Capabilitiespriorities/Top10priorities/Helicopters/training> (consulté le 15 septembre 2012).

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « La coopération européenne dans le domaine des hélicoptères militaires », rapport présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale par Mme Claire CURTIS-THOMAS (Royaume-Uni), rapporteure, document A/2075, 16 juin 2010.

<sup>479</sup> Les engins explosifs improvisés et leurs variantes, notamment avec des munitions perforantes ou propulsés à grande vitesse, ont fait preuve de leur efficacité lors de l'occupation de l'Irak par les États-Unis et les pays alliés, de 2003 à 2011. En Afghanistan, ces systèmes, même les plus rudimentaires, sont responsables pour un grand nombre de morts et de blessés parmi les soldats de la FIAS. Le programme de combat aux EEI, de l'AED, qui a commencé en 2009, est piloté par l'Espagne et comprend la formation et la sensibilisation des personnels ainsi que des projets de R&T en matière de détection et de neutralisation des EEI. L'OTAN a aussi un programme similaire.

Agence européenne de Défense, Priorités capacitaires, « Counter-IED », <http://www.eda.europa.eu/Capabilitiespriorities/Top10priorities/CounterIED> (consulté le 15 décembre 2011).

<sup>480</sup> À cette fin un groupe de « sages » a été formé, constitué par le général Vincezo Camporini (ex-chef d'État-Major des forces armées italiennes), Eero Lavonen (le Directeur Général de l'Armement finlandais), François Lureau (France, ex-Directeur général de l'armement, DGA) et le Général Mats Nilsson (ex-Inspecteur général de l'armée de l'air de la Suède).

<sup>481</sup> Les 11 programmes sont : la formation des pilotes d'hélicoptères ; le réseau de surveillance maritime, la formation et la logistique navale ; l'hôpital de campagne déployable ; le ravitaillement en vol ; une centrale d'achat pour les communications satellitaires ; le futur système de communications satellitaires militaires ; les capacités ISR ; la formation des pilotes des avions de transport (A-400M) ; un « hub » de transport européen (basé sur l'EATC) ; et les munitions intelligentes.

a été ajouté à la demande de l'Espagne, en 2012, concernant la lutte contre les EEI. Mais, encore une fois, les activités de l'Agence relèvent surtout de la coordination et du suivi des projets. Les réalisations concrètes sont à la charge des États.

Les projets capacitaires européens tiennent aussi compte des initiatives similaires en cours au sein de l'OTAN, dans le cadre de la mise en œuvre du concept de défense « intelligente » (« Smart defence »)<sup>482</sup>. Le 22 mars 2012, le Conseil des Affaires Étrangères, réuni à Bruxelles, a approuvé les conclusions du Comité directeur de l'AED, réuni en formation des Ministres de la Défense des États participants, sur l'état des projets de P&S en cours<sup>483</sup>. Ce même jour, la directrice de l'AED a fait part de la baisse des dépenses de défense nationale européennes, sur la période 2008-2010, et sur la part réduite de la recherche et technologie (R&T) de Défense dans les budgets nationaux, estimées à 1% et dont seulement 12% sont consacrés à la R&T en coopération<sup>484</sup>.

En dépit des efforts de coopération, la persistance, de la crise économique, les priorités

---

Agence Européenne de Défense, « Today's Ministers of Defence meeting: clear commitment for more Pooling & Sharing projects », communiqué de presse, Bruxelles, 30 novembre 2011, [http://www.eda.europa.eu/news/11-11-30/Today\\_s\\_Ministers\\_of\\_Defence\\_meeting\\_clear\\_commitment\\_for\\_more\\_Pooling\\_Sharing\\_projects](http://www.eda.europa.eu/news/11-11-30/Today_s_Ministers_of_Defence_meeting_clear_commitment_for_more_Pooling_Sharing_projects) (consulté le 15 décembre 2011) ;

« EDA's Pooling & Sharing », 24 novembre 2011, [http://www.eda.europa.eu/Libraries/Procurement/factsheet\\_-\\_pooling\\_sharing\\_-\\_301111\\_1.sflb.ashx](http://www.eda.europa.eu/Libraries/Procurement/factsheet_-_pooling_sharing_-_301111_1.sflb.ashx) (consulté le 15 décembre 2011).

<sup>482</sup> Le concept de « Smart defence » a été élaboré et mis en œuvre suite au Sommet de Lisbonne de l'OTAN, des 19 et 20 novembre 2010, qui a adopté le nouveau Concept stratégique de l'Alliance atlantique. L'objectif de cette initiative est d'améliorer la contribution des pays membres de l'Otan, en matière de défense et de sécurité, dans un contexte budgétaire plus difficile. La « Défense intelligente » comporte trois éléments principaux qui sont la coopération, la priorisation et la spécialisation. Il s'agit de l'équivalent, à l'OTAN, de la mutualisation et du partage de l'UE. Les États-Unis encouragent les États européens dans cette voie, d'autant plus que les standards et les procédures de la « Smart defence » sont élaborés à partir des documents de référence du Département de la défense des États-Unis. En matière d'équipements et de systèmes l'interopérabilité s'obtient aussi par l'achat de matériels ou de composants américains. Le mot d'ordre du concept c'est « des petits projets pragmatiques et une vision à long terme ».

OTAN, « La défense intelligente », <http://www.nato.int/cps/fr/natolive/78125.htm> (consulté le 15 décembre 2011).

<sup>483</sup> Les ministres ont approuvé un nouveau projet d'installation de panneaux solaires dans les bâtiments militaires en Europe, dont la surface est estimée à 200 millions de mètres carrés, en vue d'économies d'énergie et d'un meilleur environnement. Cette initiative a reçu l'appellation de « Devenir Vert » (« Go green »).

Agence Européenne de Défense, « Pooling & Sharing: more concrete results today », communiqué de presse, Bruxelles, le 22 mars 2012, [http://www.eda.europa.eu/news/12-03-22/Press\\_release\\_-\\_Pooling\\_Sharing\\_more\\_concrete\\_results\\_today](http://www.eda.europa.eu/news/12-03-22/Press_release_-_Pooling_Sharing_more_concrete_results_today) (consulté le 15 avril 2012).

<sup>484</sup> Agence Européenne de Défense, « Defence Data : EDA participating Member States in 2010 », 7 mars 2012, [http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/National\\_Defence\\_Data\\_2010\\_4.sflb.ashx](http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/National_Defence_Data_2010_4.sflb.ashx) (consulté le 15 avril 2012) ;

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Budget militaire R&T : la cote d'alerte est atteinte », Blog Bruxelles 2, 22 mars 2012, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/capacites-milit-%E2%80%93-exercices-ue/budget-militaire-rt-la-cote-dalerte-est-atteinte.html> (consulté le 15 avril 2012).

sociales et le retrait progressif des forces européennes d'Afghanistan, entraîneront des réductions dans les budgets nationaux de défense pour les prochaines années. Ce qui est de nature à affecter les capacités européennes.

Des budgets nationaux de défense réduits, sont également de nature à impacter négativement le financement des opérations UE de gestion de crises notamment la prise en charge des coûts communs. Ce qui rend précaire le financement des opérations européennes.

### **Sous-section 2 : Un précaire financement des opérations de la PSDC.**

Les dépenses opérationnelles liées à la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC) sont à la charge du budget de l'UE<sup>485</sup>.

---

<sup>485</sup> L'article 41 du Traité sur l'Union Européenne, dans ses paragraphes 1 et 2, stipule le principe général, selon lequel, les activités civiles, administratives et opérationnelles, au titre de la PESC, sont financées par le budget de l'Union, dont la gestion est assurée par la Commission, sous le contrôle du Conseil. Le financement de la PESC est couvert par un accord budgétaire interinstitutionnel, entre le Conseil, la Commission et le Parlement Européen. Le premier accord avec l'inclusion de la PESC, a été conclu le 16 juillet 1997. Le Projet d'Accord interinstitutionnel du 29 juin 2011, précise les modalités de financement de la PESC, en ces termes :

#### « D. FINANCEMENT DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE (PESC)

Pour les dépenses de la PESC à la charge du budget général de l'Union Européenne conformément à l'article 41 du traité sur l'Union Européenne, les institutions s'efforcent de parvenir chaque année, au sein du comité de conciliation et sur la base du projet de budget établi par la Commission, à un accord sur le montant des dépenses opérationnelles à imputer au budget de l'Union Européenne et sur la répartition de ce montant entre les articles du chapitre «PESC» du budget suggérés au quatrième alinéa du présent point. À défaut d'accord, il est entendu que le Parlement Européen et le Conseil inscrivent au budget le montant inscrit au budget précédent ou celui qui est proposé dans le projet de budget s'il est inférieur. (...)

À l'intérieur du chapitre « PESC » du budget, les articles, auxquels doivent être inscrites les actions PESC, pourraient être libellés comme suit :

- opérations de gestion des crises, prévention et résolution des conflits ainsi que stabilisation, suivi et mise en œuvre des processus de paix et de sécurité ;
- non-prolifération et désarmement ;
- interventions d'urgence ;
- actions préparatoires et de suivi ;
- représentants spéciaux de l'Union Européenne. »

Commission Européenne, Projet d'accord interinstitutionnel entre le Parlement Européen, le Conseil et la Commission sur la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, COM (2011) 403 final, pp. 8-9, Bruxelles, le 29 juin 2011, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin\\_fwkl420/draft\\_IIA\\_2014\\_COM-403\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwkl420/draft_IIA_2014_COM-403_fr.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Le budget de la PESC, pour la période 2007-2013, tel que fixé dans le Cadre financier pluriannuel de l'UE (CFP), est de 1740 millions d'euros. Ceci ne représente que 3,5% de la ligne budgétaire « UE, acteur global », qui est de 49 milliards d'euros pour la même période.

Commission Européenne, Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2007-2013, COM (2010) 72 final, Article 12, pp. 18-19, Bruxelles, le 3 mars 2010, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\(2010\)0072/com\(2010\)0072\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com(2010)0072/com(2010)0072_fr.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Mais les dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense<sup>486</sup>, sont à la charge des États membres. Ainsi, même en ce qui concerne son financement, les missions de gestion de crises sont tributaires de la volonté des États qui, ainsi, sont libres de s'engager ou pas. Les coûts des opérations militaires sont imputables aux nations, selon la formule, commune avec l'OTAN, de « costs lie where they fall »<sup>487</sup>.

Pour innover, l'UE a mis en place un mécanisme de prise en charge des coûts communs dénommés « ATHENA » (A), quoique relativement modeste (B).

### **A. Une innovante prise en charge européenne des coûts communs : le mécanisme « ATHENA ».**

Pour faciliter l'engagement des États membres dans les opérations militaires de l'UE, certaines dépenses font l'objet d'un financement en commun, géré par le mécanisme «ATHENA», créée par la Décision 2004/197/PESC du Conseil du 23 février 2004 et entré en

---

Le CFP a été créé en 1988, sous l'appellation « Paquet Delors I » et est la traduction en termes financiers des priorités politiques de l'Union pour cinq ans. Jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le CFP était le fruit d'un accord interinstitutionnel, entre le Conseil, la Commission et le Parlement Européen. L'article 312 TFUE confère au CFP une valeur juridiquement contraignante. Il fixe « les montants des plafonds annuels des crédits pour engagements par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits pour paiements ». La décision sur le CFP est prise par le Conseil statuant à l'unanimité, après approbation du Parlement Européen.

<sup>486</sup> Le §2 et le §3 de l'Article 41 TUE stipulent explicitement que les dépenses opérationnelles « des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » ne sont pas mises à la charge de l'Union. Elles sont supportées par les États membres, « selon la clé du produit national brut ». Les activités préparatoires des opérations militaires au titre de la PSDC « sont financées par un fonds de lancement, constitué de contributions des États membres. »

<sup>487</sup> Ce principe suppose que les États paient les dépenses afférentes à leur participation. Cette approche engendre des inégalités flagrantes en matière de financement. Si un État contribue avec une compagnie (80 à 120 soldats) il paye les dépenses relatives au déploiement, au maintien sur le théâtre des opérations, les équipements et la logistique relatives à ce nombre. Un autre qui ne déploie que deux ou trois officiers dans un état-major, n'a sa charge que leur voyage et leur séjour. Ce type de participation peut-être dû à des raisons politiques ou avoir des causes budgétaires. La mise en place d'un mécanisme de financement commun, avec une prise en charge partielle des dépenses de déploiement, de maintien, des équipements et de la logistique, réduirait d'autant la charge pour les États les plus engagés et pourrait favoriser des engagements plus substantiels de la part des États ayant des ressources limitées. Ce débat est commun à l'OTAN et à l'UE mais rencontre, dans les deux organisations, des obstacles politiques et économiques. Trop de financement commun pourrait contribuer à ce que des États choisissent de réduire dans la même proportion leur effort national budgétaire de défense. En outre, les clés de répartition classiques, par le PNB, conduisent à ce que la majorité des dépenses tombent sur un nombre limité d'États, les plus riches.

WOUTERS Patrick, « Balancing defence and security efforts with a permanently structured scorecard », Egmont Paper 23, pp. 23-25, juin 2008, <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep23.pdf> (consulté le 30 octobre 2011) ;

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 6/2008, Département d'Études en Relations Internationales et Diplomatiques de l'UE, Collège d'Europe, 39 p., [http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp\\_6\\_2008.marangoni.pdf](http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_6_2008.marangoni.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2004<sup>488</sup>. Mais l'éligibilité au financement en commun suppose l'unanimité du Conseil. Cela suppose que les dépenses considérées soient supportées par l'ensemble des États membres de l'Union Européenne<sup>489</sup>, même s'ils ne déploient pas de forces<sup>490</sup>. Ce qui a été à l'origine du processus laborieux commencé avec des solutions ad hoc, avant la mise en place du mécanisme « ATHENA », pour prendre en compte certaines spécificités mais la conséquence est un budget modeste des coûts communs. Ainsi, des solutions ad hoc de financement, on est parvenu au mécanisme « ATHENA », dont l'activation est tributaire des États participants.

### **1. Des précaires solutions ad hoc, au mécanisme « ATHENA ».**

La question du financement commun des opérations militaires a été posée dès les déclarations, du Conseil Européen, de Cologne et d'Helsinki, en 1999, sur la PESD et sur l'Objectif global 2003. Le 27 janvier 2003, en prévision des opérations « Concordia » et « Artémis », que le Conseil de l'UE a adopté un « modèle de décision du Conseil relatif à la question. Il s'agissait de l'établissement des procédures de préfinancement d'une opération de l'Union Européenne, ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense »<sup>491</sup>. C'est sur cette base que les deux opérations ont bénéficié d'une contribution financée par le budget de l'UE<sup>492</sup>. Mais le mécanisme de financement était fondé sur une approche ad hoc, opération par opération. Les retours d'expérience des opérations « Concordia » et « Artémis »

---

<sup>488</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2004/197/PESC du Conseil, du 23 février 2004, créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union Européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, JOUE L 63 du 28.2.2004, pp. 68-82.

<sup>489</sup> Le Danemark ne participe pas aux activités de l'UE en matière de PSDC et n'est pas concerné par le mécanisme « Athena ».

<sup>490</sup> La participation aux opérations prend différentes formes, selon la volonté et les capacités des États participants. Les pays les plus engagés ou les nations-cadres contribuent avec des forces et leurs équipements. D'autres participent avec des équipements ou des capacités, notamment en matière de transport aérien, ou des officiers de liaison et des observateurs auprès des États-Majors, d'opération et de force.

<sup>491</sup> Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2003/92/PESC du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne dans l'ancienne République Yougoslave de Macédoine, JOUE L 34 du 11.2.2003, pp. 26-29, Article 9, Dispositions financières.

<sup>492</sup> Le montant de référence financière pour l'opération « Concordia » a été fixé à 4 700 000 euros, et pour l'opération « Artémis », à 7 millions d'euros. Toutefois, dans le premier cas « les coûts afférents au casernement et au logement des forces dans leur ensemble » étaient couverts, mais pas pour « Artémis ». Le nombre de soldats (350 pour « Concordia » et environ 2000 pour « Artémis ») et la distance ont contribué à cette différence. Aussi, les forces européennes de « Concordia » étaient déjà sur place, dans le cadre de l'opération de l'OTAN, « Harmonie Alliée ».

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2003/423/PESC du Conseil, du 5 juin 2003, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo, JOUE L 143 du 11.6.2003, Article 11, Dispositions financières, p.52.

ont permis de tester et de constater les limites de cette approche.

Dans les deux opérations, les États participants ont dû supporter la quasi-totalité des coûts, en proportion de leur engagement.

Ainsi, le 22 septembre 2003, le Conseil de l'Union Européenne a décidé que l'Union « devrait acquérir la capacité de gérer, d'une manière souple, le financement des coûts communs des opérations militaires, quelle qu'en soit l'envergure, la complexité ou l'urgence. »<sup>493</sup> Il s'agissait, aussi, de réduire le temps de prise en charge, par l'Union, des dépenses communes d'une opération. La solution était d'établir un mécanisme en attente, permanent, prêt à être activé dès qu'une opération était décidée. Aussi, le 23 février 2004, le Conseil de l'UE a-t-il adopté la Décision 2004/197/PESC, « créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union Européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense », dénommé « ATHENA ». Le mécanisme « ATHENA » a fait l'objet de mises à jour, en 2008<sup>494</sup> et en 2011<sup>495</sup>.

Dans sa mise en œuvre, le Conseil a pris des mesures spécifiques, pour tenir compte des objectifs de réactivité ; de la spécificité danoise<sup>496</sup> ; de la liberté nationale de participer ou

---

<sup>493</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision du Conseil 2011/871/PESC du 19 décembre 2011, créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union Européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (ATHENA), considérant 5), JOUE L 343 du 23.12.2011, p.35.

DUMOULIN André, « Le Parlement Européen et la PESD », Les Cahiers du RMES (Réseau Multidisciplinaire d'Études Stratégiques, Belgique), Vol. IV, n°2, p.37, Hiver 2007-2008, [http://www.rmes.be/CDR%208/CDR8\\_Dumoulin.pdf](http://www.rmes.be/CDR%208/CDR8_Dumoulin.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>494</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2008/975/PESC du Conseil du 18 décembre 2008, créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union Européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (ATHENA), JOUE L 345 du 23.12.2008, pp.96-114.

<sup>495</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/871/PESC du Conseil du 19 décembre 2011 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union Européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (ATHENA), JOUE L 343 du 23.12.2011, pp.35-53.

<sup>496</sup> L'article 5 du Protocole n°22 sur la position du Danemark, annexé au traité de Lisbonne, confirme l'opting-out de ce pays en matière de PSDC dans les termes suivants :

« le Danemark ne participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense. Le Danemark ne participe donc pas à leur adoption. Le Danemark ne s'opposera pas à ce que les autres États membres poursuivent le développement de leur coopération dans ce domaine. Le Danemark n'est pas obligé de contribuer au financement des dépenses opérationnelles découlant de ces mesures, ni de mettre des capacités militaires à la disposition de l'Union.

L'unanimité des membres du Conseil, à l'exception du représentant du gouvernement danois, est requise pour les actes que le Conseil est appelé à adopter à l'unanimité. »

Traité sur l'Union Européenne (version consolidée), Protocole n° 22 sur la Position du Danemark, JOUE C 83 du 30.3.2010, p. 300.

Cette position a été maintenue depuis le référendum du 18 mai 1993, portant sur la ratification du Traité de Maastricht. Un premier référendum, organisé le 2 juin 1992, avait donné un résultat négatif. Pour débloquer la

non au financement commun ; du statut des États tiers souhaitant s'engager aux côtés de l'UE ; et des règles applicables dans le cas d'une opération type « Berlin Plus ». Dans ce dernier cas, l'UE, paye à l'OTAN, pour l'utilisation des capacités de l'Alliance atlantique.

L'objectif premier du mécanisme « ATHENA », est de renforcer la réactivité de la réponse militaire de l'Union, aux crises. La Décision du Conseil dispose ainsi, dans le point(9) du préambule, qu' « il conviendrait d'améliorer le préfinancement des opérations militaires de l'Union Européenne.

Le système de préfinancement est dès lors destiné, avant tout, aux opérations de réaction rapide ». Mais « ATHENA » ne s'impose aux États membres, que si ceux-ci l'acceptent ; une conséquence directe du caractère intergouvernemental de la PSDC<sup>497</sup>.

Le mécanisme repose sur les contributions des États membres, calculées selon une clé de répartition se reposant sur le PNB de l'Etat volontaire, à partir des montants de référence des opérations. Les contributions sont ajustées pour tenir compte de la participation d'États tiers et de l'exécution budgétaire. De ce fait, les plus grands contributeurs, en fonds, sont l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas<sup>498</sup>.

Pour plus de flexibilité, le Conseil a établi un système de préfinancement, alimenté par des contributions volontaires des États, et destiné, en priorité, à couvrir les dépenses initiales de déploiement des Groupes Tactiques<sup>499</sup>. Mais la célérité dans la mobilisation

---

situation, le Danemark (et le Royaume-Uni, sur la question de l'Union monétaire) a obtenu des dérogations (opt-out) en matière d'Union monétaire, de la PESD, de la coopération judiciaire et de la citoyenneté européenne, lors du Conseil Européen d'Édimbourg, en Écosse, les 11 et 12 décembre 1992 (le « Compromis d'Édimbourg »).

<sup>497</sup> Décision 2011/871/PESC, considérant 11). Selon les termes de ce texte « L'article 41, paragraphe 2, deuxième alinéa, du TUE dispose que les États membres dont les représentants au Conseil ont fait une déclaration formelle au titre de l'article 31, paragraphe 1, deuxième alinéa, ne sont pas tenus de contribuer au financement de l'opération concernée ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. » L'Article 31 TUE porte sur le droit d'abstention (positive) des États membres en matière de PESC.

<sup>498</sup> La clé de répartition est la suivante : Allemagne 20,18%, Grande-Bretagne 17,01 %, France 16,08%, Italie 12,8 %, Espagne 8,78% Pays-Bas 4,66%, Belgique, 2,83%, Pologne 2,3%, Autriche 2,29%, Portugal 1,35%, Finlande 1,47, Suède 2,72%, Grèce 1,77%, Irlande 1,36%, Bulgarie 0,22%, Roumanie 0,9%, République tchèque 0,96%, Estonie 0,11 %, Chypre 0,13 %, Lettonie 0,14%, Lituanie 0,21%, Luxembourg 0,23%, Hongrie 0,77%, Malte 0,04%, Slovénie 0,27 %, Slovaquie 0,39%.

MARANGONI Anne-Claire, op. cit., p. 9 ; DUMOULIN André, op. cit., p. 38.

<sup>499</sup> Décision 2011/871/PESC, Article 26, Préfinancement, p.43. Les paragraphes 1 et 2 disposent ainsi que :

1. En cas d'opération militaire de réaction rapide de l'Union Européenne, des contributions sont dues par les États membres contributeurs à hauteur du montant de référence. (...)

2. Aux fins du préfinancement des opérations militaires de réaction rapide de l'Union Européenne, les États membres participants:

a) versent une contribution anticipée à Athena; ou

d' »ATHENA », est atténuée par le fonctionnement de sa structure administrative, dépendante des États participants.

## **2. Une difficile activation d'« ATHENA ».**

Le mécanisme « ATHENA » est géré par une structure administrative au sein du Secrétariat du Conseil. Mais cette structure agit au nom des États membres participants ou contributeurs. Pourtant, elle est dotée de la personnalité juridique pour une meilleure efficacité et réactivité. Cet organe de gestion d' « ATHENA » comprend un administrateur, le commandant de chaque opération et un comptable. Mais, selon les besoins, cette structure est renforcée par des fonctionnaires du Conseil ou par des fonctionnaires nationaux détachés. Par ailleurs, cet organe de gestion est sous l'autorité d'un Comité spécial, composé d'un représentant de chaque État membre participant à l'opération. Tous les États membres, sauf le Danemark, assistent à ses réunions, lorsque des affaires générales sont à l'ordre du jour. Mais lorsqu'une opération particulière est en discussion, seuls les représentants des États membres qui y participent sont présents<sup>500</sup>. Les représentants de la Commission, du SEAE et d'États tiers<sup>501</sup>, peuvent aussi assister aux réunions du Comité spécial, mais sans droit de vote.

Le Comité Spécial approuve le budget annuel d' « ATHENA » et l'amende, si besoin est, lorsqu'une opération commence. Il approuve également les comptes annuels et adopte les règles financières. Mais il statue à l'unanimité. Si l'unanimité ne peut pas être obtenue, la question est soumise au Conseil de l'UE, pour décision<sup>502</sup>. Les décisions par le Comité spécial revêtent un caractère contraignant<sup>503</sup>.

L'administrateur du mécanisme « ATHENA » est nommé par le Haut-Représentant, pour une durée de trois ans. L'administrateur représente l'exécutif permanent. Il est le principal point de contact des États. C'est aussi un ordonnateur habilité à donner les autorisations de paiement, pendant les phases de préparation et de liquidation des opérations, en l'absence du commandant de l'opération. L'administrateur évalue, avec le concours de

---

b) lorsque le Conseil décide de mener une opération militaire de réaction rapide de l'Union Européenne au financement de laquelle ils contribuent, versent leur contribution aux coûts communs de cette opération dans les cinq jours suivant l'envoi de l'appel correspondant à hauteur du montant de référence, à moins que le Conseil n'en décide autrement. »

<sup>500</sup> Décision 2011/871/PESC, Article 6 §3 a), Comité spécial, p. 37.

<sup>501</sup> Idem, Article 6 §1 et §3 b), pp.36-37.

<sup>502</sup> Idem, Article 15 §8, Coûts communs, p.40.

<sup>503</sup> Idem, Article 6 §8, p.37.

l'État-Major de l'UE et du commandant d'opération, le montant estimé nécessaire pour couvrir les coûts communs de l'opération, pour la durée de celle-ci. Mais l'administrateur propose ce montant aux instances du Conseil chargées d'examiner le projet de décision visant le lancement d'une opération militaire. Le Comité spécial est tenu informé par l'administrateur de la proposition faite.

La vérification des comptes du mécanisme est à la charge d'un Collège de commissaires aux comptes. Ce collège est composé de six membres désignés par le Comité spécial.

Chaque commandant d'opération est l'ordonnateur principal des dépenses pour l'opération qu'il commande. Il prépare un projet de budget pour l'opération dont il a la charge et le soumet au Comité spécial avec le concours de l'administrateur. Il est basé dans son quartier général d'opérations, qui peut-être situé dans une Nation-cadre, à l'OTAN ou au Centre d'opérations de l'UE. Chaque trimestre, il doit fournir au Comité spécial un rapport sur les dépenses.

Après l'approbation par le Comité spécial, du concept d'opération pour la gestion de crise, commence une phase préparatoire. Pendant cette phase préparatoire, le mécanisme est utilisé pour régler les dépenses communes de transport, de logement, de communication opérationnelle, ainsi que la rémunération des personnels civils et militaires nécessaires pour les missions exploratoires et les préparatifs des forces militaires, telles que les missions de renseignement et de reconnaissance<sup>504</sup>.

La phase active commence lorsque le commandant de l'opération est officiellement nommé. Le mécanisme « ATHENA » finance alors l'ensemble des dépenses afférentes aux quartiers généraux d'opération (notamment en Europe, de force, sur le théâtre et de composante), ainsi que l'infrastructure nécessaire à l'opération.

Le commandant d'opération peut demander par ailleurs, après accord du Comité spécial, des moyens spécifiques, tels que la protection nucléaire, biologique et chimique (NBC) ou des capacités de déminage.

« ATHENA » ne peut couvrir le transport et le logement des forces, que sur approbation du Conseil, ainsi que divers coûts opérationnels, tels que les images satellitaires

---

<sup>504</sup> Ces missions peuvent être accomplies par des observateurs civils et militaires, par des unités spécialisées et des spécialistes (forces spéciales, contrôleurs au sol, par exemple) et par l'envoi de logisticiens.

ou la surveillance aérienne<sup>505</sup>.

Comme le mécanisme « ATHENA » s'inscrit dans une perspective de réaction rapide, et du fait que les contributions des États membres sont dues dans les 30 jours suivant l'approbation, par le Conseil, d'une décision de lancement d'une opération, les problèmes de trésorerie qui peuvent être rencontrés au début des opérations militaires de l'UE sont pris en charge par le programme de financement rapide. Celui-ci peut fournir des fonds dès la phase initiale d'une opération.

A cet effet, plusieurs États membres ont constitué un dépôt de plusieurs millions d'euros qui peut être débloqué immédiatement en cas de réponse rapide<sup>506</sup>. Lorsqu'il est utilisé, le dépôt doit être reconstitué dans les 90 jours.

Vers la fin d'une opération, le Comité spécial fournit des directives pour déterminer la destination de l'équipement et de l'infrastructure financés en commun et le règlement des factures. Le mécanisme permet également la gestion en commun d'éléments essentiels au soutien d'une force, notamment l'alimentation et les carburants, contre remboursement mensuel de leurs consommations par les États participants. Ce remboursement est aussi applicable aux États tiers et aux organisations internationales, (ONU, OTAN et l'Union Africaine), si celles-ci ont signé un arrangement administratif, permanent ou ad hoc<sup>507</sup>, à ce titre, avec l'UE. Ainsi le mécanisme « ATHENA », reste sous le contrôle direct du Conseil et

---

<sup>505</sup> Les éléments couverts par le mécanisme « Athena », au titre des coûts communs (Chapitre 5 de la Décision 2011/871/PESC) figurent dans les annexes III-A, III-B et III-C de la Décision.

<sup>506</sup> L'article 41 §3 TUE stipule que « Les activités préparatoires des missions visées à l'article 42, paragraphe 1, et à l'article 43, qui ne sont pas mises à la charge du budget de l'Union, sont financées par un fonds de lancement, constitué de contributions des États membres.

Le Conseil adopte à la majorité qualifiée, sur proposition du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité, les décisions établissant :

- a) les modalités de l'institution et du financement du fonds de lancement, notamment les montants financiers alloués au fonds ;
- b) les modalités de gestion du fonds de lancement ;
- c) les modalités de contrôle financier.

Lorsque la mission envisagée, conformément à l'article 42, paragraphe 1, et à l'article 43, ne peut être mise à la charge du budget de l'Union, le Conseil autorise le Haut Représentant à utiliser ce fonds. Le Haut Représentant fait rapport au Conseil sur l'exécution de ce mandat ». Les missions ainsi concernées sont le maintien de la paix, la prévention des conflits, le renforcement de la sécurité internationale (Article 42 §1) et les missions de Petersberg (Article 43).

<sup>507</sup> Seuls des Accords ad hoc ont été signés depuis l'entrée en vigueur du mécanisme « Athena », notamment pour l'opération « Althea », en Bosnie-Herzégovine (OTAN, ««Berlin Plus»») et pour l'opération « EUFOR-RD Congo » de soutien à la MONUC (Nations Unies).

n'a pas été transféré au sein des structures de gestion de crises du SEAE<sup>508</sup>. L'État-major de l'UE n'a aucun rôle sur le mécanisme qui, du reste est modeste.

## **B. « ATHENA » : un mécanisme modeste de financement des opérations.**

Depuis son activation en 2004, le mécanisme « ATHENA » a participé au financement de toutes les opérations militaires de l'UE. Les coûts de celles-ci varient avec leur importance. Mais ils sont en augmentation constante. Les coûts couverts par le mécanisme, relatif au montant de référence financière<sup>509</sup>, doivent être relativisés au regard de leur caractère aléatoire et en comparaison avec l'OTAN.

### **1. Des coûts communs aléatoires d'une opération à l'autre.**

- EUFOR ALTHEA, en Bosnie-Herzégovine, depuis décembre 2004. Le montant de référence financière en 2004 était de 71 700 000 euros ;
- l'assistance à la Mission de l'Union Africaine au Soudan, MUAS 2, de juin 2005 à décembre 2007, avec une provision initiale de 1 970 000 euros pour une période de 6 mois ;
- EUSEC RD Congo, pour la période de mai 2005 à juillet 2008. Dans ce cas il s'est agi d'un recours temporaire au mécanisme « ATHENA », pour un montant de 900 000 euros. Depuis juillet 2008, la mission est prise en charge par le budget PESC de l'Union européenne ;
- EUFOR RD Congo, de juin à novembre 2006. Le montant de référence financière était de 16 700 000 euros, pour quatre mois, dont 70% ont été couverts par le mécanisme ;
- EUFOR Tchad-RCA, de janvier 2008 à mars 2009. Le montant de référence financière était de 99 200 000 euros, avec 50% couverts par « ATHENA » ;
- EUNAVFOR ATALANTA, depuis novembre 2008. Le montant de référence financière était de 8,3 millions d'euros, dont 30% destinés aux coûts opérationnels communs<sup>510</sup>. La

---

<sup>508</sup> Il s'agit de la Direction de la Planification et de la Gestion des Crises (DPGC), de la Capacité de Planification et de Conduite Civile (CPCC) et de l'État-Major de l'UE.

<sup>509</sup> Le montant de référence financière est décrit dans l'Article 17 de la Décision 2011/871/PESC, dans les termes suivants :

« Toute décision du Conseil par laquelle le Conseil décide d'établir ou de prolonger une opération militaire de l'Union Européenne comporte un montant de référence relatif aux coûts communs de cette opération. L'administrateur évalue avec le concours notamment de l'État-Major de l'Union et, s'il est en fonctions, du commandant d'opération, le montant estimé nécessaire pour couvrir les coûts communs de l'opération pour la période envisagée. L'administrateur propose ce montant par l'intermédiaire de la présidence à l'instance du Conseil chargée d'examiner le projet de décision. Les membres du comité spécial sont invités à participer aux travaux de ladite instance concernant le montant de référence. »

<sup>510</sup> L'Action commune 2008/851/PESC du Conseil du 10 novembre 2008, concernant l'opération EUNAVFOR

Décision 2012/174/PESC du Conseil du 23 mars 2012, qui prolonge l'opération EUNAVFOR « Atalanta » jusqu'en 2014 et qui élargit son mandat, fixe le montant de référence financière à 14 900 000 euros (pour deux ans)<sup>511</sup> ;

- EUTM SOMALIA, depuis avril 2010. Le montant de référence financière était de 4,8 millions d'euros, avec 60% couverts par le mécanisme « ATHENA ».

La création et la mise en œuvre du mécanisme « ATHENA » représente un progrès important pour la PESD/PSDC, en permettant un partage de la charge financière des opérations extérieures, entre les États membres. Les opérations qui nécessitent le déploiement de moyens terrestres, sont les plus coûteuses, du fait notamment de la logistique et du maintien en condition opérationnelle des équipements déployés. Les rotations de forces et d'équipements, par voie aérienne et maritime, ainsi que l'acheminement par voie terrestre, comme au Tchad, constituent une contrainte financière non-négligeable. Dans l'opération EUFOR Tchad-RCA, le mécanisme « ATHENA » a aussi financé les améliorations apportées aux aéroports de N'Djamena et d'Abéché, ainsi que l'infrastructure élémentaire des camps nécessaires au déploiement de la force européenne<sup>512</sup>.

Le mécanisme « ATHENA » couvre seulement le financement des coûts opérationnels communs. Ceux-ci sont détaillés dans le Chapitre 5 de la Décision 2011/871/PESC du Conseil du 19 décembre 2011 et dans les annexes I, II, III et IV. Les coûts communs sont divisés en deux catégories, selon les articles du budget dans lequel ils sont inscrits, à savoir, les coûts opérationnels et les «coûts communs afférents à la préparation ou à la suite des opérations ». Les annexes portent sur les coûts « quel que soit le moment où ils sont encourus » (I), les coûts dans la phase préparatoire (II), les coûts dans la phase active de l'opération (III et les coûts relatifs à la liquidation de l'opération (IV).

L'annexe III comporte trois catégories, A, B et C qui correspondent à des catégories de décisions différentes. La première concerne les coûts toujours pris en charge par

---

« Atalanta », précise, dans son Article 14 sur les Dispositions financières, que les 30% correspondent au montant de référence de l'Article 33 §3 de la Décision 2007/384/PESC du Conseil du 14 mai 2007 sur le mécanisme « ATHENA ». Cet article porte sur les compétences respectives de l'ordonnateur et du commandant de l'opération en matière de coûts communs opérationnels et de la phase préparatoire.

<sup>511</sup> Conseil de l'union Européenne, Décision 2012/174/PESC du Conseil du 23 mars 2012, modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE L 89 du 27.3.2012, p. 70.

<sup>512</sup> Ces infrastructures ont été transférées à la gestion de la MINURCAT et des forces armées tchadiennes, lors du départ de la force européenne, le 15 mars 2009.

« ATHENA », la seconde aux coûts qui nécessitent une décision du Conseil et la troisième porte sur les coûts à la demande du commandant de l'opération et approuvés par le Comité spécial. Le budget « ATHENA » pour 2012 s'élève à 29 millions d'euros<sup>513</sup>, une somme modeste si comparée aux 156 millions de 2008. Cette disparité tient au fait que l'UE n'a qu'une opération militaire en cours en 2012, EUNAVFOR « Atalanta ». Les coûts communs de la mission de formation des forces somaliennes sont aussi couverts par « ATHENA », à la hauteur de 4,8 millions d'euros<sup>514</sup>.

Cependant, en dépit de l'apport du mécanisme « ATHENA », la majorité des coûts reste à la charge des États membres qui participent aux opérations militaires de l'UE. Ces coûts concernent les contributions nationales et les frais de déploiement, les camps militaires et leurs infrastructures, les équipements<sup>515</sup>, le soutien logistique, les munitions et les soldes. Cette situation cause des réticences au sein des États membres, et aussi d'États tiers, pour contribuer avec des forces ou des capacités aux opérations dans le cadre de la PSDC.

Ceci, a pour effet de faire porter le poids de la charge financière sur une minorité d'États membres, notamment ceux qui disposent des capacités nécessaires pour une mission, par exemple, dans le domaine du transport aérien et de la réaction rapide, qui sont sollicitées et mises à disposition de manière plus fréquente. Le fonds de lancement pour les actions préparatoires, préalables à une mission ou opération, introduit par Traité de Lisbonne a pour objectif de répondre à ces préoccupations des États, mais cela ne couvre qu'une partie minimale des dépenses réelles<sup>516</sup>.

## **2. D'inspirantes modalités de financement d'opérations militaires.**

Dans le cadre de l'OTAN, les financements communs ne servent pas à la constitution de forces, ni à la prise en charge des dépenses qui résultent de la participation des États

---

<sup>513</sup> Ministère de la Défense et des Anciens Combattants (France), « Les financements de la PSDC », Délégation aux affaires stratégiques (DAS), 12 mars 2012, <http://www.defense.gouv.fr/das/rerelations-internationales/l-europe-de-la-defense/les-financements-de-la-psdc/les-financements-de-la-psdc> (consulté le 15 avril 2012).

<sup>514</sup> Conseil de l'union Européenne, Décision 2011/483/PESC du Conseil du 28 juillet 2011 modifiant et prorogeant la décision 2010/96/PESC relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EUTM Somalia), Article premier, alinéa 4), JOUE L 198 du 30.7.2011, p.38.

<sup>515</sup> Ceci concerne aussi l'acquisition, l'entretien les éventuelles réparations des équipements déployés.

<sup>516</sup> Les dépenses à la charge des États varient avec le degré de participation et de contribution. Elles peuvent aussi augmenter en fonction d'un changement de mandat et de la posture d'une intervention, par exemple s'il y a une transition vers un dispositif plus offensif, avec un niveau d'engagement, en hommes et en équipements, plus élevé, comme c'est le cas pour l'opération EUNAVFOR « Atalanta », depuis mars 2012.

membres aux opérations de l'OTAN. Celles-ci, sont entièrement à la charge des États. L'exemple d'« ATHENA » a suscité quelques débats à l'intérieur de l'Alliance<sup>517</sup>, sur un système similaire mais aucun accord n'a été trouvé sur la question, et les systèmes de financement ad hoc pour les opérations et les programmes<sup>518</sup>, avec des clés de répartition multiples demeurent la règle en vigueur. Les exceptions, au niveau opérationnel, sont le système de surveillance aéroporté (AWACS), le programme de capacité alliée de surveillance terrestre (AGS), pour les États qui participent et la capacité de transport aérien stratégique, aussi pour les États participants. L'OTAN finance aussi des investissements qui visent à répondre à des besoins collectifs tels que la défense aérienne, les systèmes de commandement et de contrôle, les systèmes de télécommunications à l'échelle de l'Alliance et une partie des frais de fonctionnement du Réseau de pipelines de l'OTAN (NPS). Pour ce dernier, le financement commun est assuré à travers le Programme OTAN d'investissements au service de la sécurité (NSIP)<sup>519</sup>.

Le financement commun à l'OTAN est dans sa majorité, partagé entre le budget civil, le budget militaire et le NSIP<sup>520</sup>. Le budget civil couvre les dépenses de personnel, de

---

<sup>517</sup> Le concept de « Smart defence » mis en œuvre à la suite du Sommet de l'OTAN, de Lisbonne, en novembre 2010, dans le cadre du nouveau Concept stratégique 2010, comporte aussi des éléments de prise en charge des coûts communs, mais à une échelle très modeste. L'application d'une clé de répartition « ATHENA » à l'OTAN, ferait porter une grande charge sur la contribution des États-Unis, qui représente 25% du budget militaire, 21,7% du budget civil et 22% du budget du Programme OTAN d'investissements au service de la sécurité (NSIP).

OTAN, « Smart defence », <http://www.nato.int/cps/en/natolive/78125.htm> (consulté le 15 septembre 2012) ;

EK Carl, « NATO Common Funds Burdensharing : Background and Current Issues », Congressional Research Service (États-Unis), 15 février 2012, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30150.pdf> (consulté le 15 avril 2012).

<sup>518</sup> Le mécanisme « ATHENA » couvre les coûts communs des exercices au titre de la PSDC, mais ne s'étend pas au financement des programmes d'équipements et de technologies de défense. Ces coûts relèvent de la responsabilité de l'Agence Européenne de Défense, pour les études en R&T, et des États membres participants, pour les investissements dans des projets et des programmes conjoints.

<sup>519</sup> OTAN, « Le financement commun à l'OTAN : principe et pratiques, Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) », [http://www.nato.int/cps/fr/SID-8C084113-B52163E6/natolive/topics\\_67655.htm](http://www.nato.int/cps/fr/SID-8C084113-B52163E6/natolive/topics_67655.htm) (consulté le 18 avril 2012) ;

Département de la Défense des États-Unis, Military Construction Programme, FY2012 Budget (année fiscale 2012), Justification Data Submitted to Congress, « North Atlantic Treaty Organization Security Investment Programme », 7 p., février 2011, [http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2012/budget\\_justification/pdfs/11\\_NATO\\_Security\\_Investment\\_Program/NATO\\_Security\\_Investment\\_Program\\_FY12\\_J-Book.pdf](http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2012/budget_justification/pdfs/11_NATO_Security_Investment_Program/NATO_Security_Investment_Program_FY12_J-Book.pdf) (consulté le 15 avril 2012).

<sup>520</sup> OTAN, « Le financement de l'OTAN », [http://www.nato.int/cps/fr/SID-8C084113-B52163E6/natolive/topics\\_67655.htm](http://www.nato.int/cps/fr/SID-8C084113-B52163E6/natolive/topics_67655.htm) (consulté le 15 septembre 2012).

Le budget global de l'OTAN en 2012 est d'environ 3 milliards d'euros, dont 300 millions d'euros pour le budget civil, 1,5 milliard pour le budget militaire et 1 milliard pour le budget NSIP ; op. cit. EK CARL, calcul effectué à partir des contributions des États-Unis. Du fait de la crise économique le budget de l'OTAN est soumis à de fortes pressions visant à le contenir et à diminuer la part relative au fonctionnement du Secrétariat international et des États-majors de l'OTAN. Cette tendance est directement liée à la baisse générale des budgets de la défense

fonctionnement et d'équipement ainsi que les dépenses liées aux programmes nécessaires pour atteindre les objectifs politiques de l'OTAN. Le budget militaire couvre les coûts d'exploitation et de maintenance de la structure militaire internationale, le Comité militaire, l'État-major militaire international, les organismes militaires, les Commandements stratégiques et les systèmes d'information, de commandement et de contrôle qui s'y rattachent, ainsi que les organismes de recherche et développement de l'OTAN. Le Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité, sert à financer de gros investissements, tels que des travaux de construction ou mise en place de systèmes de commandement et de contrôle, qui sont jugés nécessaires pour que les Commandements stratégiques de l'OTAN puissent remplir leurs rôles<sup>521</sup>.

L'Union européenne, dispose avec « ATHENA » et les instruments civils, de sources de financement diversifiées pour renforcer son action extérieure et son influence internationale. Mais ces mécanismes ne sont qu'un début et une réponse pratique à des besoins immédiats. Le morcellement que caractérise la PESC et la PSDC, au niveau des structures politiques, civiles et militaires de commandement et de contrôle, rend difficile l'élaboration d'une stratégie cohérente, à moyen et long terme, en y incluant le financement, autrement que par des mécanismes à utilisation au cas par cas. La crise économique de la zone euro et ses conséquences dans le long terme empêche une réforme globale du mécanisme « ATHENA », qui pourrait éventuellement le transformer en un fonds de défense de l'UE, destiné non seulement à couvrir les coûts communs des opérations mais à contribuer à l'amélioration générale des capacités des États membres, dans le domaine militaire, sans remplacer pour autant les États membres. Sans cette évolution, le mécanisme « ATHENA » n'aura pas d'autre rôle que de répondre aux besoins opérationnels, dans un contexte où la volonté des États de s'engager dans des opérations militaires n'est pas acquise à l'avance.

L'Union Européenne, dispose d'« ATHENA », et d'instruments civils, de sources de financement diversifiées pour renforcer son action extérieure et son influence internationale. Mais ces mécanismes ne sont qu'un début et une réponse pratique à des besoins immédiats.

---

en Europe.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les budgets de défense européens s'effondrent en 2011. Et 2012 ne sera pas mieux », Blog Bruxelles 2, 2 février 2012, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/les-budgets-de-defense-europeens-seffondrent-en-2011-et-2012-ne-sera-pas-mieux.html> (consulté le 15 avril 2012).

<sup>521</sup> « Le financement commun à l'OTAN : principe et pratiques, Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) ».

Le morcellement qui caractérise la PESC et la PSDC, au niveau des structures politiques, civiles et militaires de commandement et de contrôle, rend difficile l'élaboration d'une stratégie cohérente, à moyen et long termes, incluant le financement, autrement que par des mécanismes d'utilisation au cas par cas.

La crise économique de la zone euro et ses conséquences dans le long terme empêche une réforme globale du mécanisme « ATHENA ». L'idée serait de transformer « ATHENA » en un fonds de défense de l'UE. Ce fonds destiné, non seulement à couvrir les coûts communs des opérations, mais aussi contribuerait à l'amélioration générale des capacités des États membres, dans le domaine militaire, sans remplacer, pour autant, les États membres. Sans cette évolution, le mécanisme « ATHENA » n'aura pas d'autre rôle que de répondre aux besoins opérationnels, dans un contexte où la volonté des États de s'engager dans des opérations militaires n'est pas acquise à l'avance.

Si l'on compare le mécanisme « ATHENA », de financement des coûts communs des opérations militaires de l'UE, à celui en cours aux Nations Unies, il y a de grandes différences. Le financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, revient à tous les États membres, indépendamment du fait de leur participation ou pas. Ceci est conforme avec le deuxième paragraphe de l'Article 17 de la Charte des Nations Unies, selon lequel, tous les États membres des Nations Unies supportent les dépenses de l'ONU<sup>522</sup>. Ce qui inclut les missions de maintien de la paix.

La contribution des États est établie en fonction de barèmes de quotas, qui tiennent compte de la richesse économique des pays. Les pays sont divisés en 10 catégories, de A à J. Les pays les plus pauvres, bénéficient de dégrèvements<sup>523</sup>. Le système est très complexe et a

---

<sup>522</sup> L'Article 17 § 2 de la Charte des Nations Unies (Chapitre IV sur l'Assemblée Générale) stipule que : « Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale. »

Nations Unies, Charte des Nations Unies, Chapitre IV, <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap4.shtml> (consulté le 15 septembre 2012).

<sup>523</sup> Les questions budgétaires et administratives des Nations Unies, sont traitées au sein de la cinquième Commission de l'Assemblée Générale. Les barèmes des quotes-parts de la contribution des États membres aux opérations des Nations-Unies ont fait l'objet d'une réforme en 2000 et sont encore en vigueur.

Nations Unies, Assemblée Générale, Résolution adoptée par l'Assemblée générale [sur le rapport de la Cinquième Commission (A/55/712)] sur le barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, A/RES/55/235, adoptée le 22 décembre 2000, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/55/235&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/235&Lang=F) (consulté le 15 avril 2012).

La Résolution A/RES/55/235, adoptée le 22 décembre 2000, a été suivie, le même jour de la Résolution A/RES/55/236, qui a permis à des États volontaires de changer de catégorie et d'assumer une charge supérieure à

conduit progressivement à une grande dépendance envers le financement de pays comme les États-Unis, qui disposent d'un levier de pression important dans le système des Nations Unies. Les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité représentent 48,7% des contributions au financement des opérations de maintien de la paix, qui totalisent plus de 7 milliards de dollars (2012-2013)<sup>524</sup>. Cependant leur contribution n'est pas équitablement distribuée. Les États-Unis contribuent à la hauteur de 27% du financement et, à l'autre extrême, la Chine et la Russie ne contribuent que 6% des dépenses. La France et le Royaume-Uni totalisent 15,6%. En dehors du Conseil de Sécurité, le Japon (12,5%), l'Allemagne (8%) et l'Italie (5%) sont les plus grands contributeurs<sup>525</sup>.

Le système est devenu lourd à gérer, avec la multiplication des missions de maintien de la paix, lors de la dernière décennie du XX<sup>ème</sup> siècle et surtout, du fait de leur longue durée (douze ans de présence en RDC avec la MONUC et la MONUSCO, par exemple). Les contributions, si elles sont dues, du fait de l'Article 17 de la Charte, ne sont pas toujours

---

celle de leur catégorie initiale. Quatorze pays étaient concernés par ce passage à l'échelon supérieur, en 2001 : la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, Israël, la Lettonie, la Lituanie, Malte, les Philippines, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Turquie.

Nations Unies, Assemblée Générale, Résolution adoptée par l'Assemblée générale [sur le rapport de la Cinquième Commission (A/55/712)] sur la répartition des dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies : changements volontaires de catégorie, A/RES/55/236, adoptée le 22 décembre 2000, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/55/236&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/236&Lang=F) (consulté le 15 avril 2012).

<sup>524</sup> Nations Unies, Assemblée Générale, Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Financement du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix et de la Base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi (Italie), Note du Secrétaire général, Annexe Opérations de maintien de la paix : crédits à approuver par l'Assemblée générale pour l'exercice allant du 1er juillet 2012 au 30 juin 2013, A/C.5/66/17, 12 juin 2012, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/C.5/66/17](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/C.5/66/17) (consulté le 25 juin 2012).

<sup>525</sup> Nations Unies, Assemblée Générale, Barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Application des résolutions 55/235 et 55/236 de l'Assemblée générale, Rapport du Secrétaire général, Annexe IV, Quotes-parts effectives pour le financement des opérations de maintien de la paix du 1er janvier 2010 au 31 décembre 2012 calculées sur la base des résultats obtenus en appliquant aux données relatives au RNB [Revenu National Brut] pour la période 2007-2009 la méthode utilisée aux fins de l'établissement du barème des contributions pour la période 2002-2007, A/64/220, pp. 19-25, 28 septembre 2009, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/64/220](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/64/220) (consulté le 15 avril 2012).

Pour la période 2013-2015, sans un changement des barèmes de quotes-parts établis en 2000 (A/RES/55/235), la part des États membres du Conseil de Sécurité passera de 48% à 52%, dont 28,3% pour les États-Unis, 9% pour la Chine et la Russie (6,6% et 3,1%), et de 13,8% pour la France (7,2%) et le Royaume-Uni (6,6%).

Nations Unies, Assemblée Générale, Barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Application des résolutions 55/235 et 55/236 de l'Assemblée générale, Rapport du Secrétaire général, Annexe III, Quotes-parts effectives pour le financement des opérations de maintien de la paix du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2015 calculées sur la base des résultats obtenus en appliquant aux données relatives au RNB pour la période 2005-2010 la méthode utilisée aux fins de l'établissement du barème des contributions pour la période 2010-2012, A/67/224, pp. 16-21, 3 août 2012, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/67/224&Lang=F](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/224&Lang=F) (consulté le 15 septembre 2012).

versées à temps, et le Département d'Appui aux Missions de maintien de la paix des Nations Unies (DAM) enregistrait, au 31 août 2012, un manque de contributions d'une valeur de « 3,09 milliards de dollars en courant et en arriérés. »<sup>526</sup> Les tentatives de réforme notamment, en 2011-2012<sup>527</sup>, se heurtent à la crise économique internationale et à la réticence des États émergents et des États en développement d'assumer une plus grande charge des dépenses des opérations de maintien de la paix, après 2013<sup>528</sup>.

Comme pour les opérations de l'OTAN et de l'UE, les coûts sont imputables à leurs auteurs, mais les États qui contribuent avec des forces pour les missions des Nations Unies, sont remboursés sur une base forfaitaire d'environ 1028 dollars par soldat et par mois. Les coûts relatifs au matériel font l'objet de budgets séparés. Cette méthode de la rémunération supplémentaire est nécessaire car, les États sont volontaires pour participer ou pas aux opérations et, à l'exception des pays développés, peu d'États dans le monde ont une capacité financière et militaire suffisante pour déployer des troupes, de manière autonome, à des milliers de kilomètres des États d'origine, pour des missions à la durée incertaine, dans des environnements opérationnels à la dangerosité variable<sup>529</sup>.

---

<sup>526</sup> Nations Unies, Les opérations de maintien de la paix, « Financer les opérations », <http://www.un.org/fr/peacekeeping/operations/financing.shtml> (consulté le 15 septembre 2012).

<sup>527</sup> La Résolution de l'Assemblée Générale, A/RES/65/289 du 30 juin 2011, demandait, à ce propos, au Secrétaire Général des Nations Unies de créer, « un groupe consultatif de haut niveau chargé d'examiner les taux de remboursement des pays qui fournissent des contingents et les questions connexes, qui sera composé de cinq personnalités éminentes possédant l'expérience requise désignées par lui, de cinq représentants des pays gros fournisseurs de contingents, de cinq représentants des principaux bailleurs de fonds et d'un membre de chaque groupe régional ».

La présidence du groupe a été confiée à Mme Louise Fréchette, du Canada, ancienne Secrétaire générale adjointe des Nations Unies (1998-2006).

Nations Unies, Assemblée Générale, Résolution adoptée par l'Assemblée générale [sur la base du rapport de la Cinquième Commission (A/65/890)], Questions transversales, A/RES/65/289, p. 9, § 73, 30 juin 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/529/89/PDF/N1052989.pdf?OpenElement> (consulté le 25 juin 2012).

<sup>528</sup> Nations Unies, Assemblée Générale, Cinquième Commission, 4e Séance, « Les délégations souhaitent un barème des contributions aux opérations de maintien de la paix reflétant mieux la capacité de paiement », AG/AB/4040, 9 octobre 2012, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2012/AGAB4040.doc.htm> (consulté le 15 octobre 2012).

<sup>529</sup> Selon les théâtres d'opérations les coûts varient en fonction du type de forces et des équipements à déployer. La mobilité des soldats, leur protection, la puissance de feu, les services logistiques et de soutien sont des facteurs à prendre en compte, selon qu'il s'agit d'envoyer des forces dans une mission de la paix dans un environnement « sécurisé » et relativement stable, comme au Liberia, à Timor ou à Chypre, ou dans des théâtres d'opérations instables et dangereux, tels que la RDC ou le Liban.

## **CHAPITRE II : LES ACTIONS EUROPÉENNES LIMITÉES PAR UN ENVIRONNEMENT SUBSAHARIEN STRATÉGIQUE ET ATTRACTIF.**

La fin de la Guerre froide, a ouvert de nouvelles opportunités politiques et économiques internationales, dans l'élan vers « un nouvel ordre mondial »<sup>530</sup>. Mais ce nouvel ordre annoncé comme ère de paix et de prospérité, pour tous les pays, même les plus petits comme les plus faibles, est marqué par une longue période de crises et d'instabilité régionales, qui ont marqué l'Europe et l'Afrique, mais aussi les États-Unis, le 11 septembre 2001, et le monde arabe. Dans le vieux continent, le maintien des structures européennes et euro-atlantiques de coopération, a permis, non sans mal, de gérer les conflits en ex-Yougoslavie<sup>531</sup> et les conséquences de la dislocation de l'URSS, tout en préservant les acquis politiques, économiques et sociaux de la construction européenne. La dernière décennie du XXe siècle a ainsi été celle du renforcement et du développement de l'UE et de l'OTAN. Leur capacité d'attraction a été démontrée par les élargissements successifs, à l'Ouest comme en Europe Centrale<sup>532</sup>.

---

<sup>530</sup> Celui-ci a été annoncé dans un discours prononcé par le Président des États-Unis, George H. Bush, devant le Congrès des États-Unis, le 11 septembre 1990 : « Nous nous trouvons aujourd'hui à un moment exceptionnel et extraordinaire. La crise dans le golfe Persique, malgré sa gravité, offre une occasion rare pour s'orienter vers une période historique de coopération. De cette période difficile, notre cinquième objectif, un nouvel ordre mondial, peut voir le jour : une nouvelle ère, moins menacée par la terreur, plus forte dans la recherche de la justice et plus sûre dans la quête de la paix. Une ère où tous les pays du monde, qu'ils soient à l'Est ou à l'Ouest, au Nord ou au Sud, peuvent prospérer et vivre en harmonie. Une centaine de générations ont cherché cette voie insaisissable qui mène à la paix, tandis qu'un millier de guerres ont fait rage à travers l'histoire de l'homme. Aujourd'hui, ce nouveau monde cherche à naître. Un monde tout à fait différent de celui que nous avons connu. Un monde où la primauté du droit remplace la loi de la jungle. Un monde où les états reconnaissent la responsabilité commune de garantir la liberté et la justice. Un monde où les forts respectent les droits des plus faibles. »

« Discours du président américain George Bush au Congrès (11/09/1990) », Le Monde Diplomatique, Cahier documentaire sur le Golfe (Cahier archivé le 1er janvier 2006), <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/irak/posusa01> (consulté le 15 novembre 2011).

<sup>531</sup> L'éclatement de la Yougoslavie et les conflits de sécession et d'auto-détermination en Slovénie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et en ex-République yougoslave de Macédoine, ont duré une dizaine d'années, de l'été 1990, date du soulèvement de la population serbe de Croatie, à l'été 2001, date de la signature de l'Accord du Lac Ohrid, entre le gouvernement de l'ERYM et les représentants de la minorité albanaise. Voir TOMIC Yves, DERENS Jean-Arnault, SAMARY Catherine, « Les conflits yougoslaves de A à Z », Paris, Les éditions de l'Atelier, 2000, 427 p. L'indépendance du Monténégro, le 3 juin 2006, et la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo, le 17 février 2008, marquent la disparition définitive du « pays des slaves du sud ».

<sup>532</sup> Il s'agit des élargissements de 1995, 2004 et 2007 pour l'UE, avec l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède (1995), de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovénie (2004) et de la Bulgarie et de la Roumanie (2007). L'adhésion de la Croatie en tant que 28<sup>e</sup> État membre de l'UE, est attendue pour juillet 2013, après la fin du processus de ratification du Traité d'adhésion, par tous les États membres et par la Croatie. L'élargissement de l'OTAN a eu lieu en direction de l'Europe Centrale, en 1999 avec l'entrée de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque, en 2004 avec l'adhésion de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la

De son côté, l'Afrique, au nord comme au sud du Sahara, a connu une décennie de violences et de déclassement économique et social<sup>533</sup>.

Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, la situation géopolitique et économique se stabilise en Afrique, en même temps qu'émergent d'autres centres de puissance internationale, dont le groupe des « BRICS »<sup>534</sup> notamment. Les organisations non-gouvernementales prennent aussi

---

Roumanie, de la Slovaquie et de la Slovénie et, en 2008 avec l'adhésion de l'Albanie et de la Croatie.

<sup>533</sup> Avec notamment, la tentative de génocide des Tutsis par les Hutus, au Rwanda, en 1994 et les guerres au Zaïre et ensuite en République Démocratique du Congo, de 1997 à 2002. Pour une présentation des conflits africains à la fin du XX<sup>e</sup> siècle et leurs causes et conséquences, voir SHAW Timothy M., « Conflicts in Africa at the turn of the Century : more of the same ? », pp. 111-138, in « Les Conflits dans le Monde 1999-2000 », rapport annuel sur les conflits internationaux sous la direction de Albert LEGAULT et Michel FORTMANN, 197 pp., Institut québécois des hautes études internationales, Université Laval, Études Stratégiques et militaires, 3<sup>e</sup> trimestre 2000,

[http://www.hei.ulaval.ca/fileadmin/hei/documents/documents/Section\\_Publications/Conflits\\_dans\\_le\\_monde/rapport1999\\_2000.pdf](http://www.hei.ulaval.ca/fileadmin/hei/documents/documents/Section_Publications/Conflits_dans_le_monde/rapport1999_2000.pdf) (consulté le 15 novembre 2011).

<sup>534</sup> L'acronyme « BRIC » a été créé par l'économiste Jim O'Neill, de la banque américaine Goldman Sachs, dans une note du 30 novembre 2001 sur les grandes économies émergentes du XXI<sup>e</sup> siècle, le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine.

O'NEILL Jim « Building Better Global Economic BRICs », Goldman Sachs, Global Economics Paper n° 66, 16 pp., 30 novembre 2001, <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/brics/brics-reports-pdfs/build-better-brics.pdf> (consulté le 15 novembre 2011).

Depuis cette date la banque publie régulièrement des rapports sur l'évolution du groupe « BRIC », dont le dernier, en date du 7 décembre 2011, souligne les progrès effectués par le groupe du point de vue économique, ainsi que les faiblesses de ses membres.

WILSON Dominic, TRIVEDI Kamakshya, CARLSON Stacy, URSÚA José, « The BRICs 10 Years On : Halfway Through The Great Transformation », Goldman Sachs, Global Economics Paper n° 208, 32 pp., 7 décembre 2011, <http://www.theasset.nl/8761/111208-Goldman-Sachs-Global-Economics-Paper-208.pdf?v=0> (consulté le 15 février 2012).

L'acronyme a été repris par les États concernés qui ont établi une coopération informelle, en matière économique et aussi politique, en septembre 2006, à New-York, en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le 24 décembre 2010, l'Afrique du sud a été admise au sein du groupe, qui a pris l'appellation de « BRICS ». Le groupe n'est pas une organisation internationale mais il dispose d'un Forum de dialogue et de concertation sur des thèmes d'intérêt mutuel notamment, dans le domaine économique et politique, depuis 2011 ; <http://bricsforum.org/> (consulté le 15 septembre 2012).

Les disparités économiques sont grandes entre les États « BRICS » surtout en ce qui concerne la place de la Chine dans l'économie mondiale par rapport aux autres États. Les États participants n'ont pas un dialogue formel en matière de sécurité et de défense, mais ont des politiques étrangères indépendantes par rapport aux États-Unis et à l'Union Européenne et essayent de concerter leurs positions au niveau international. Lors du vote d'une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur la situation en Syrie, le 4 février 2012, la Russie et la Chine ont utilisé leur droit de veto et l'Afrique du sud, le Brésil et l'Inde se sont abstenus. Les États « BRICS » reprochent aux États-Unis et à ses alliés européens, l'interprétation extensive qu'ils ont faite de la résolution 1973 sur la situation en Libye, du 17 mars 2011.

Les États « BRIC » s'étaient abstenus lors de ce vote et l'Afrique du sud avait voté pour. Par la suite, les tentatives de médiation de ce pays, au nom de l'Union africaine, ont été ignorées et contrées par les États-Unis et les pays européens qui ont participé aux opérations militaires, qui ont conduit au changement de régime en Libye, en octobre 2011. Les États « BRICS » demeurent très attachés aux notions de souveraineté nationale et d'intégrité territoriale et partagent une conception multipolaire des relations internationales, à l'image de leur relation. Les cinq États représentent ainsi trois démocraties libérales (Afrique du sud, Brésil et Inde), une « démocratie souveraine » (Russie) et un État dirigé par un Parti (Chine). En 2013, l'Afrique du sud va accueillir le 5<sup>e</sup> Sommet « BRICS », après la Russie (2009), le Brésil (2010), la Chine (2011) et l'Inde (2012).

une importance croissante et contribuent à façonner l'agenda international, autour des questions comme les droits de l'homme, la Responsabilité de Protéger, le développement durable et l'économie.

Les États africains cherchent leur place dans cet environnement dynamique et multidimensionnel. Cependant, et en dépit des progrès politiques et économiques de la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle, le continent reste divisé et fragmenté en différents ensembles géographiques et économiques. L'Union Africaine et les Communautés Économiques Régionales, s'efforcent d'apporter des solutions aux problèmes de sécurité et de développement. Mais leur action n'a pas encore été décisive<sup>535</sup>. En même temps, l'Afrique, dans son ensemble, est dans une période de croissance et de développement économique, même si cela se fait de manière inégale. Cette évolution est assez constante pour attirer des acteurs internationaux, traditionnels et nouveaux partenaires, en dépit de la crise économique internationale qui a débuté en 2008-2009, car les perspectives économiques africaines sont encourageantes. Ainsi, en dépit de la survenance de quelques faiblesses structurelles, l'Afrique s'intègre, progressivement et de manière active, dans l'ordre économique mondial. Elle affiche une aspiration à une nouvelle gouvernance, pour que naissent des États émergents subsahariennes, à l'image de l'Afrique du sud, des pays d'Asie et de ceux d'Amérique du sud.

Le développement économique international et la croissance africaine, font que l'Afrique reste le centre d'attraction et de compétitions, politique et économique, entre les puissances historiques et les États émergents ainsi que d'autres pays qui ne se retrouvent pas dans ces catégories. Ce, en dépit de la persistance de conflits non réglés durablement et d'importants défis en matière de gouvernance et d'infrastructures. Les États de l'Afrique subsaharienne connaissent leur situation et veulent être les décideurs en Afrique.

Tout en étant ouverts à la coopération internationale, ils demandent, en échange, que leur voix, nationale ou collective, dans les CER et à l'UA, soit entendue dans le cadre de la résolution des problèmes internationaux, dont ils subissent de conséquences négatives :

---

<sup>535</sup> Avec l'exception notable de l'action de l'AMISOM en Somalie qui a permis de libérer progressivement des quartiers de Mogadiscio du contrôle des combattants du mouvement Al Shabaab, en 2011 et 2012. Lors des crises en Libye (2011), au Soudan et Soudan du Sud (2012), en Guinée-Bissau (2012) et au Mali (2012), l'action de l'UA et des CER concernées a été limitée, soit par le fait de divisions intérieures et de l'opposition de puissances extérieures (cas de la Libye), soit du fait de l'opposition et des réserves des acteurs locaux (les deux États soudanais et les autorités militaires, soutenues par une partie de la population et des forces politiques nationales, en Guinée-Bissau et au Mali).

l'instabilité et l'insécurité politiques et sociales, les conflits interethniques<sup>536</sup>, les changements climatiques, les échanges économiques déséquilibrés, les épidémies, les problèmes d'eau, de terres et de l'agriculture, une participation à la maîtrise mondiale de l'ordre économique, monétaire et politique international. Les États du vieux continent cherchent, ainsi, à jouer un rôle dans l'ordre mondial, tout en voulant participer à la maîtrise de son évolution. La coopération avec les partenaires historiques et les pays émergents et autres d'importance internationale, est aussi un important levier pour le renforcement des capacités africaines en matière de sécurité et de règlement des crises et des conflits.

Les alternatives aux coopérations historiques sont nombreuses pour les États africains, même si dans les faits, la dépendance à l'égard de l'Europe reste forte. Parmi les grandes nations, la République Populaire de Chine (RPC) est devenue un partenaire majeur des États africains et de l'UA, en matière économique, d'abord, et aussi en matière de sécurité et de règlement des conflits et des crises. En effet, le partenariat Afrique-Chine, qui a été institutionnalisé au début de ce siècle, a des racines anciennes qui remontent au processus de décolonisation et, pour certains États, aux luttes armées pour l'indépendance. La RPC est une nouvelle puissance mondiale certes qui n'a pas encore tous les moyens de projection de puissance et de forces à l'instar des acteurs internationaux classiques.

Elle agit selon les principes dits de la coexistence pacifique, définis dans les années 1950 et toujours en application dans ses relations avec les autres États. Ces principes sont (1) le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté ; (2) la non-agression mutuelle ; (3) la non-ingérence dans les affaires intérieures ; (4) l'égalité et les avantages mutuelles et ; (5) la coexistence pacifique<sup>537</sup>. En Afrique, ses capacités économiques lui ont permis d'établir un

---

<sup>536</sup> Les conflits interethniques ont essentiellement des raisons endogènes (ethnies, cultures, religions) mais peuvent aussi être manipulées par des acteurs, étatiques et non-étatiques extérieurs. Les crises économiques favorisent aussi le développement de discours « ethniques », liées à la distribution inégale des richesses ou à leur redistribution au profit de groupes moins favorisés. Ce phénomène existe aussi en Europe, au niveau des communautés linguistiques dans des États multinationaux, comme par exemple en Belgique, dans le conflit qui oppose une partie de la communauté flamande à la communauté wallonne. Les guerres en l'ex-Yougoslavie, de 1991 à 2001) peuvent être considérées à juste titre comme des conflits ethno-politiques.

DIMOVA Guinka, « Crises, conflits et leur résolution : le cas des Balkans », thèse de doctorat dirigée par le professeur Jean-Christophe ROMER, soutenue le 29 novembre 2008, 533 pp., Université Strasbourg 3 - Robert Schuman, <http://scd-theses.u-strasbg.fr/343/> (consulté le 15 novembre 2011).

La première partie de la thèse, intitulée « Des conflits et des crises ethno politiques dans la région des Balkans (Chypre, Transnistrie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo) » est consacrée aux causes ethno-politiques des conflits balkaniques et aussi de Chypre et de la Moldavie (Transnistrie). La seconde partie traite « Des moyens traditionnels, utilisés pour la prévention et la résolution des conflits ».

<sup>537</sup> Même s'ils ne sont pas cités dans le contexte des États « BRICS », ils constituent un socle commun de principes, dans les relations que les cinq États de ce groupe entretiennent entre eux.

grand partenariat économique et politique, qui suscite des réserves du côté des partenaires historiques et notamment de l'UE dont la conditionnalité au partenariat économique avec les États africains ACP a une alternative, le Forum de Coopération Sino-Africain, dans un contexte de renforcement de l'attractivité africaine, préalablement abordée en section 1.

### **Section 1 : Le renforcement avérée de l'attractivité africaine.**

L'économie africaine n'est pas un ensemble intégré, comme dans l'UE. Il faut plutôt parler d'économies de l'Afrique, à l'image de sa diversité. En Afrique subsaharienne, coexistent en effet des économies développées avec des économies de rente, liées aux ressources naturelles ; des économies agricoles vivrières et des économies agricoles liées aux secteurs agroalimentaires et de l'exportation ; des infrastructures obsolètes et mal entretenues avec des routes et des projets de voies de communication et de transport modernes. Les économies africaines sont à la fois confrontées aux insuffisances locales et régionales, en termes de capitaux, de flux financiers, d'investissement et de ressources humaines et à la concurrence internationale, notamment d'Asie et d'Amérique latine, pour les marchés agricoles et industriels.

Mais, en même temps, ses importantes ressources naturelles, ses fertiles terres agricoles et ses besoins en infrastructures et services, impulsent des regroupements en CER et attirent des IDE.

### **Sous-section 1 : Une attractivité africaine dynamisée par les CER et les IDE .**

Les règles du système économique et financier international, ainsi que du commerce des biens et des services, sont encore très influencées par les pays développés, qui protègent leurs positions centrales acquises au long des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Certes la contestation de ce monopole s'organise, comme l'attestent les débats du Cycle de Doha, dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et ceux sur les structures dirigeantes du FMI et de la Banque Mondiale. Les crises économiques et monétaires qui affectent le dollar et l'euro, affaiblissent le rôle dirigeant des États-Unis et de l'Union Européenne. Elles ouvrent en effet la voie à de possibles alternatives de gouvernance et de développement économique, selon l'exemple des BRICS<sup>538</sup>.

---

<sup>538</sup> L'entrée de l'Afrique du sud dans le groupe « BRIC », au-delà de l'aspect politique d'alignement avec une conception multipolaire et souverainiste des relations internationales, constitue aussi une opportunité économique pour l'Afrique du sud, en termes d'accès aux marchés d'autres États du groupe et aussi, pour servir de porte d'entrée en Afrique subsaharienne, pour les investissements et les produits en provenance de ses partenaires « BRIC ».

Les États de l’Afrique subsaharienne et de l’Afrique du Nord, ont été affectés par la crise économique internationale qui a commencé en 2008-2009. Mais dans l’ensemble, les perspectives économiques du continent sont positives, en dépit d’une croissance inégale, concentrée sur un nombre réduit d’États, et de la persistance de lacunes en matière d’infrastructures à l’intérieur du continent<sup>539</sup>.

L’Afrique subsaharienne est encore très dépendante des aides et apports extérieurs, pour son développement économique. Cela concerne à la fois les flux financiers et le capital humain, l’assistance à l’organisation économique et administrative, la gestion de projets et le développement de grandes entreprises. Les ressources humaines africaines qualifiées continuent d’être attirées par le départ à l’étranger, en direction d’États développés et notamment des anciennes puissances coloniales où résident des diasporas importantes. D’où des besoins de mutualisation des ressources par les CER dans le cadre de la mise en œuvre du PMI.

---

<sup>539</sup> Les données et les analyses économiques de cette section sont extraites des rapports sur l’Afrique publiés par différentes institutions économiques, régionales et internationales, sur les perspectives économiques africaines pour les années 2011 et 2012.

« Perspectives économiques en Afrique 2011 (10e édition) - L’Afrique et ses partenaires émergents » (PEA), Banque Africaine de Développement (BAD), Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), Programme de Développement des Nations Unies (PNUD), Commission Économique des Nations Unies pour l’Afrique (CEA), Union Européenne, Secrétariat du Groupe des États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), 319 p., juin 2011, ISBN 978-92-64-11327-5 (imprimé), ISBN 978-92-64-11328-2 (PDF) ;

Fonds Monétaire International, « Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne, Reprise et nouveaux risques », Études économiques et financières, 130 p., avril 2011, <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/reo/2011/afr/sreo0411f.pdf> (consulté le 15 novembre 2011) ;

« The Africa Competitiveness Report 2011 », Forum économique mondial (World Economic Forum), Banque Mondiale, BAD, 216 p., mai 2011, <http://www.weforum.org/reports/africa-competitiveness-report-2011> (consulté le 15 novembre 2011) ;

Annuaire statistique pour l’Afrique 2011, BAD, Union Africaine, CEA, 346 p., mai 2011, [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Yearbook%202011\\_web.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Yearbook%202011_web.pdf) (consulté le 15 novembre 2011) ;

BAD, Livre de poche des statistiques de la BAD (2011), Volume XIII, Division des statistiques économiques et sociales, 169 p., mai 2011, [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Pocketbook\\_2011\\_web.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Pocketbook_2011_web.pdf) (consulté le 15 novembre 2011) ;

BAD, « Balancing Debt and Development », 34 p., mars 2010, <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AFDB%20debt%20lowres031010.pdf> (consulté le 15 novembre 2011) ;

BAD, « Tendances économiques mondiales et africaines », Complexe de l’Économiste en Chef, Revue trimestrielle, quatrième trimestre 2011, Volume 8, 16 p., 30 décembre 2011, <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Tendances%20economiques%20mondiales%20et%20afric.pdf> (consulté le 15 novembre 2011).

## **A. Une mutualisation des ressources : objectif des CER.**

Selon les perspectives économiques, en 2011, le « commerce africain a rebondi en 2010, dopé par la reprise du commerce mondial et, en particulier, par la demande émanant des marchés émergents. Le développement des services est, lui aussi, conforme aux évolutions mondiales depuis quelques années. C'est un signe du potentiel grandissant de l'Afrique et des bonnes perspectives des différentes catégories de services ». Les États de l'Afrique subsaharienne se trouvent, dans ce domaine, dans une relation multidimensionnelle avec le reste du monde, notamment :

- dans le cadre de l'OMC et des discussions du Cycle de Doha ;
- avec l'Union Européenne, dans le cadre de l'Accord de Cotonou et des Accords de Partenariat Économique (APE) ;
- dans des relations Sud-Sud et bilatérales avec, notamment, la Chine.

Les options sont ainsi nombreuses, en matière de développement et de diversification, économiques, même si l'influence des partenaires historiques est encore très forte. De même, la mutualisation s'opère selon des mécanismes comme le PMI qui est un accélérateur de l'intégration.

### **1. Une mutualisation par le PMI pour accélérer l'intégration africaine.**

Au le plan régional, depuis l'an 2000, on note une accélération des efforts de coopération et d'intégration régionale, avec le Programme Minimum d'Intégration (PMI), la rationalisation des Communautés Économiques Régionales (CER) et la reconnaissance de huit CER comme composantes de base de la Communauté Économique Africaine<sup>540</sup> (CEA). Ces Communautés ont ainsi conservé le rôle principal en matière de l'intégration économique et politique régionale du continent. Le PMI est un processus qui contribue à construire la CEA, en deux décennies. Il a été proposé par la Commission de l'Union Africaine, lors de la troisième Conférence des Ministres en charge de l'Intégration (COMAI III), à Abidjan, en Côte d'Ivoire, en mai 2008.

Le projet de PMI a été soumis à la COMAI IV, à Yaoundé, au Cameroun, en mai 2009. A cette occasion, où les Ministres ont décidé de faire du PMI « un cadre stratégique dynamique

---

<sup>540</sup> La Communauté économique africaine (CEA) a été établie par le Traité d'Abuja, du 3 juin 1991, qui est entré en vigueur le 12 mai 1994.

continental pour le processus d'intégration. »<sup>541</sup> La Conférence de l'Union Africaine, à Syrte, en Libye, en juillet 2009, a officiellement adopté le PMI.

Le processus qui doit mener à la Communauté Économique Africaine, repose sur l'approche régionale des CER. Le PMI a ainsi un objectif de rationalisation des initiatives et des travaux des CER, visant à la cohérence et à la synchronisation de leurs progrès sur la voie de l'intégration économique. Le PMI qui comprend trois phases de quatre ans chacune, est structuré autour de onze secteurs prioritaires, correspondant à sept objectifs principaux<sup>542</sup>. La mise en œuvre du PMI tient compte de la diversité dans l'avancement des travaux d'intégration au sein des Communautés Économiques Régionales. Certaines de ces CER, comme la CEDEAO, la CEEAC, le Marché Commun d'Afrique Australe et Orientale (COMESA), la CDAА et la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), ont constitué des zones de libre-échange. D'autres, comme la Communauté des États Sahélo-Sahariens (CENSAD), sont dans le processus de mise en place de ce type de mécanisme. La CAE et le COMESA ont instauré des Unions Douanières, en 2005 pour la première, et, en 2009, pour le second. La CDAА et la CEEAC, les ont rejoints en 2010. La CEDEAO s'est fixée comme objectif d'établir une Union Douanière en 2015. L'Union du Maghreb Arabe (UMA), la CENSAD et l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement (IGAD), ont des projets

---

<sup>541</sup> Union Africaine, Quatrième Conférence des Ministres Africains en charge de l'Intégration (COMAI IV), 7-8 mai 2009, Yaoundé, Cameroun, COMAI/MIN/ DECL. (IV), <http://www.africa-union.org/root/ua/Conferences/2009/mai/EA/07-08mai/Declaration%20COMAI%20IV%20fr.doc> (consulté le 15 novembre 2011).

<sup>542</sup> Les sept objectifs du PMI sont les suivants :

- « i. identifier les projets régionaux et continentaux au sein de la CUA et des CER dont la mise en œuvre repose sur le principe de subsidiarité ;
- ii. renforcer les initiatives en cours en matière de coopération économique entre les CER, et identifier les mesures susceptibles d'accélérer l'intégration dans une sélection de secteurs ou domaines prioritaires ;
- iii. identifier les secteurs prioritaires qui exigent une coordination et une harmonisation audacieuses, au sein de chaque CER et entre elles ;
- iv. émuler les expériences réussies d'intégration dans certaines CER et les généraliser aux autres Communautés ;
- v. aider les CER à identifier et à mettre en œuvre les activités prioritaires en vue de franchir les différentes étapes d'intégration prévues à l'article 6 du Traité d'Abuja ;
- vi. aider les CER à mettre en œuvre le PMI à travers un calendrier clairement défini ; et
- vii. développer et mettre en œuvre d'autres mesures d'accompagnement pour faciliter la mise en place d'un marché unique autour des secteurs prioritaires ».

Les onze secteurs prioritaires du PMI sont la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ; la paix et la sécurité ; l'infrastructure et l'énergie ; l'agriculture ; le commerce ; l'industrie ; l'investissement ; les statistiques ; les affaires politiques ; la science et la technologie ; et les affaires sociales.

Union Africaine, Programme minimum d'intégration, 111 p., p. 12, p. 24, mai 2009, [http://www.uneca.org/crci/6th/MinimumIntegrationProgramme\\_French.pdf](http://www.uneca.org/crci/6th/MinimumIntegrationProgramme_French.pdf) (consulté le 15 novembre 2011).

d'Union Douanière à terme. Certaines CER, comme la CDAA, le COMESA et la CAE, envisagent l'harmonisation de leurs zones de libre-échange en vue de former une zone transrégionale.

Ces progrès sont toutefois confrontés à de nombreuses difficultés, d'ordre politique et économique, ainsi que par des interférences extérieures qui contribuent à ralentir les processus d'intégration régionaux.

## **2. Des contre-performances ralentissant le PMI.**

Le Rapport sur le Programme Minimum d'Intégration, pour la période 2009-2012, publié par la Commission Économique Africaine de l'UA, en 2010, identifie 12 facteurs de « contre-performance »<sup>543</sup>. L'insuffisance d'infrastructures physiques est l'un des obstacles principaux à l'intégration régionale. Les voies de communication sont, en effet, encore marquées par les priorités des époques coloniales, quand il s'agissait de transporter les richesses naturelles et autres marchandises de l'intérieur vers les côtes, pour des exportations, par voie maritime, à destinations des métropoles et autres marchés développés. L'économie dictait les priorités et le commerce intérieur ou sud-sud, n'avait que peu d'intérêt pour les États colonisateurs.

Dans le contexte économique de la mondialisation, ces routes gardent encore leur

---

<sup>543</sup> Les facteurs identifiés sont :

- « i. la pénurie en ressources financières et humaines ;
- ii. l'appartenance à plusieurs CER ;
- iii. la persistance des barrières tarifaires et non tarifaires ;
- iv. l'insuffisance des infrastructures physiques ;
- v. le manque de cohérence et de liens entre les programmes de coopération sectorielle et les politiques macro-économiques mises en œuvre par les CER ;
- vi. l'absence de mécanismes nationaux pour la coordination ;
- vii. la non application des protocoles en matière d'intégration économique ;
- viii. le manque de volonté politique ;
- ix. l'incapacité d'inclure les objectifs, plans et programmes d'intégration aux schémas nationaux de développement ;
- x. la faiblesse des infrastructures institutionnelles ;
- xi. l'insuffisance de coordination entre les institutions panafricaines ;
- xii. le manque de cohésion face aux nombreux partenaires au développement. »

Commission de l'Union Africaine, « Le Programme minimum d'intégration 2009-2012 », 24 p., p. 3, juillet 2010, <http://www.africa-union.org/root/ar/index/MIP%20Small%20Doc%20French%20Version%20Web.pdf> (consulté le 15 novembre 2011).

importance. Mais, le développement de l'économie africaine, et du projet de Communauté Économique, a besoin de circuits intra et interafricains. La pénurie de voies et leur état général, hormis quelques exceptions, limitées en nombre et en distance, induit un renchérissement des coûts de production et des transactions. Ces coûts de facteurs obèrent la compétitivité des entreprises.

Les dirigeants africains comprennent ces situations. Ainsi, des efforts sont en cours pour pallier à ces insuffisances. Des projets mêlent capitaux publics et privés, APD et prêts, partenariats « public-privé » et impulsion étatique. Cette diversité d'approches donne plus de flexibilité pour la définition des priorités et pour leur réalisation sur le terrain.

Mais, selon les Perspectives économiques 2011, « la situation se caractérise globalement par, d'un côté, des infrastructures insuffisantes et de mauvaise qualité, et, de l'autre, par des services inefficaces et trop coûteux. Ainsi, 20% seulement des routes sont revêtues, et les services de transport coûtent très cher, du fait d'ententes entre fournisseurs. Pour remédier à ces carences, les pays africains doivent se consacrer au développement de routes et, notamment, de grands axes transafricains. »<sup>544</sup>

Le développement économique régional, qui est une étape vers la Communauté Économique Africaine, permet une certaine cohérence et harmonisation des programmes nationaux de développement et renforce le pouvoir de négociation, de chacun de ses membres, face au monde extérieur, que ce soit les opérateurs historiques ou les émergents.

L'intégration régionale et le PMI, contribuent aussi au développement des infrastructures à l'intérieur des CER et du continent. Celles-ci permettent aussi d'éviter une compétition trop ouverte entre les États africains pour attirer des investissements directs étrangers et l'APD, au détriment de l'ensemble. Ces IDE et APD, sont à la fois des vecteurs et une preuve de la nouvelle attractivité subsaharienne.

## **B. Une attractivité subsaharienne prouvée et véhiculée par les IDE et l'APD.**

Les investissements directs jouent un rôle très important pour le développement économique de l'Afrique. En 2008, selon les Perspectives économiques, ils ont atteint 72 milliards de dollars. Toutefois, la crise économique a eu un effet délétère sur les IDE qui sont descendus à 52 milliards de dollars en 2010<sup>545</sup>. Cette baisse, qui concerne surtout les capitaux

---

<sup>544</sup> PEA, p.12.

<sup>545</sup> PEA, p.10 et « tableau 10 : Investissements directs étrangers, 2004-09 », pp. 284-285.

en provenance des pays développés, est atténuée par les investissements des pays émergents, dont la Chine, et aussi d'autres États africains, comme c'était le cas avec la Libye. Les pays du Golfe Arabo-persique investissent aussi en Afrique subsaharienne, ce qui maintient les flux d'IDE à un niveau soutenu.

Les pays émergents et les États du Golfe, sont en effet, les premiers bénéficiaires de la montée des prix du pétrole et du gaz. Et en dépit des fluctuations du marché, ils préservent leurs gains. Ceux-ci sont de plus en plus investis dans des fonds souverains, qui, tout en investissant dans les pays développées, non sans risques<sup>546</sup>, diversifient leurs portefeuilles en direction de l'Afrique où les perspectives de croissance sont élevées et où le contrôle politique américain et européen est moins présent.

Les événements du printemps arabe en Afrique du Nord, peuvent aussi conduire à une réorientation des IDE vers les États d'Afrique subsaharienne. Ceux-ci représentent plus du tiers des flux d'investissements directs, dans les activités du secteur énergétique, minier, de l'agriculture et des services.

Les apports en investissements directs sont, toutefois, inégaux sur le continent. Les trois quarts concernent les pays exportateurs de pétrole. Cependant, il y a aussi un intérêt croissant dans le secteur des télécommunications et des infrastructures, notamment les ponts, routes et aéroports, ainsi que dans le secteur des services. Ainsi, cette diversité des domaines d'investissement suscite un attrait dominé par les pays développés et les grands émergents.

### **1. Des IDE et l'APD dominés par les pays développés et les grands émergents.**

Selon les Perspectives économiques 2011, les pays développés sont la principale source d'IDE concentrés, en Afrique, sur un nombre très restreint de pays. Selon ces statistiques, la Chine a aussi investi plus de 5,5 milliards de dollars en Afrique subsaharienne, en 2008<sup>547</sup>. Mais, du fait de la crise économique et du besoin de réinvestissement à l'intérieur du pays, les investissements directs chinois sont passés à 1,1 milliards en 2009. La Russie, le Brésil et l'Inde, investissent aussi en Afrique, notamment dans les secteurs du pétrole, du gaz et des mines. Les projets de développement incluent des complexes industriels connexes et la construction des infrastructures nécessaires. Les industries manufacturières locales

---

<sup>546</sup> Risques dus à la crise économique et aux contrôles intrusifs exercés sur l'origine des fonds, ainsi que du fait des actions de certaines ONG en matière de transparence financière, comme Transparency international (<http://www.transparence-france.org/>) (chapitre français) et Sherpa (<http://www.asso-sherpa.org/>) (France).

<sup>547</sup> Les pays en question sont l'Afrique du sud, l'Égypte et le Nigeria. Les principaux contributeurs sont les États-Unis, la France et le Royaume-Uni ; PEA, p. 11.

bénéficient aussi de ces investissements, ainsi que ceux destinés à réduire les besoins d'apports extérieurs en assistance technique et ressources humaines, pour maximiser les gains financiers.

L'APD, accordée à l'Afrique, a été multipliée par trois les dix dernières années et est passé de 15 milliards, en 2000, à 48 milliards de dollars, en 2009<sup>548</sup>.

Ces chiffres sont toujours au centre de controverses diverses car, tout en étant considérables, ils sont en deçà des promesses faites dans les réunions au sommet, entre pays européens et pays africains, ou dans le cadre du G8<sup>549</sup> ou, depuis 2009, du G20<sup>550</sup>. En 2005, les États du G8 et l'Union Européenne, réunis à Gleneagles, au Royaume-Uni, se sont engagés, dans leur Communiqué final sur l'Afrique, à augmenter l'APD d'au moins 25 milliards de dollars, jusqu'en 2010, par rapport au niveau de 2004<sup>551</sup>. En termes réels, en dollars de 2004, la référence pour ces engagements, l'APD totale à l'Afrique, en 2009, a atteint 38 milliards de dollars et 43,9 milliards en 2010, soit 13 milliards de moins que l'objectif. L'APD bilatérale nette des donateurs du Comité d'Aide au Développement (CAD), qui regroupe 23 États membres de l'OCDE, était de 25 milliards pour la l'Afrique subsaharienne, en 2009. Ce qui représente, tout de même, une progression de 3 %, en termes réels, par rapport à 2008 pour la totalité du continent, et une augmentation de 5.1 % pour l'Afrique subsaharienne<sup>552</sup>.

Parmi les autres résolutions du G8 de Gleneagles, il y avait aussi la promesse de l'effacement de la dette détenue par 18 pays pauvres de l'Afrique subsaharienne, envers la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement (BAD) et le Fonds Monétaire International (FMI), soit 40 milliards de dollars. À terme, 20 autres pays devraient aussi en bénéficier, portant le total à 55 milliards. Par la suite, cet engagement est resté sans effet car la crise économique, de 2008-2009, a fait passer ces promesses au second plan.

---

<sup>548</sup> PEA, p. 55.

<sup>549</sup> Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni et Russie.

<sup>550</sup> Le G8 plus l'Afrique du sud, l'Arabie Saoudite, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, la Chine (RPC), la Corée du sud, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, la Turquie et l'Union Européenne. Le G20 a été créé en 1999. Mais, ce n'est que le 15 novembre 2008, que le groupe s'est réuni, pour la première fois, au niveau des Chefs d'État et de Gouvernement, dans le contexte de la recherche de solutions à la crise économique internationale de 2008-2009.

<sup>551</sup> Sommet du G8, Déclaration sur « Afrique, une occasion historique », Gleneagles, 8 juillet 2005, Ministère des Affaires étrangères et européennes (France), Déclarations officielles de politique étrangère, <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/agorabb.asp?liste=20050710.html&submit.x=8&submit.y=5&submit=consulter> (consulté le 15 novembre 2011) et PEA, p. 55.

<sup>552</sup> PEA, p. 55.

Aujourd'hui, l'Union Européenne et les États-Unis sont toutefois encore la première source d'APD pour les pays africains. Mais cette position est atténuée progressivement par l'arrivée de nouveaux donateurs. Aussi, la tendance en Europe est de remplacer les dons par des prêts. La crise économique qui affecte la crédibilité et l'avenir de la zone euro aura des effets négatifs, à terme, pour les montants de l'APD de l'Union Européenne vers l'Afrique<sup>553</sup>.

Le fait nouveau est que ces IDE et APD, qui dans le monde étaient monopolisés par les pays développés, proviennent aussi des puissances émergentes ou en renaissance.

A la différence des pays regroupés au sein du Comité pour l'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE<sup>554</sup>, qui séparent l'aide au développement à d'autres formes de coopération économique, comme les échanges et les investissements, les nouveaux entrants en matière d'ADP en Afrique, combinent divers instruments qui conjuguent intérêts commerciaux, objectifs de développement et modalités financières<sup>555</sup>.

Ainsi, les crédits à l'exportation, qui ne relèvent pas de la définition de l'APD, selon les critères du CAD, jouent un rôle important dans les relations entre le continent africain et ses partenaires de pays en développement. En 2006, en effet, le total des crédits à l'exportation accordés par la Chine a presque atteint 1,2 milliards de dollars. Dans le cas de l'Inde, ces crédits ont augmenté entre 2004 et 2010, passant de 50 à 89 millions de dollars.

---

<sup>553</sup> Notamment, du fait qu'une majorité des États membres est favorable à un gel du budget de l'Union Européenne pour 2013 et au-delà, du fait de la crise économique. Le Centre européen pour la gestion de la politique du développement (ECDPM, European Centre for Development Policy Management), une ONG créée en 1986 et basée en Belgique, produit régulièrement des rapports et des notes sur la politique de développement de l'UE et sur son financement.

Sur les perspectives pour 2013 et au-delà voir :

GörtZ Simone, KEIJZER Niels, « Reprogramming EU development cooperation for 2014-2020 - Key moments for partner countries, EU Delegations, member states and headquarters in 2012 », ECDPM Discussion Paper 129, avril 2012, [www.ecdpm.org/dp129](http://www.ecdpm.org/dp129) (consulté le 15 mai 2012) ;

KILNES Ulrika, SHERRIFF Andrew, « Member States' positions on the proposed 2014-2020 EU Budget - An analysis of the statements made at the 26th of March General Affairs Council meeting with particular reference to External Action and the EDF », ECDPM Briefing Note 37, avril 2012, [www.ecdpm.org/bn37](http://www.ecdpm.org/bn37) (consulté le 30 avril 2012) ;

KILNES Ulrika, « 2012. Billions less for development? Analysing drivers and consequences of possible « zero growth » scenarios for the 11th European Development Fund 2014 – 2020 », ECDPM Briefing Note 35, mars 2012, [www.ecdpm.org/bn35](http://www.ecdpm.org/bn35) (consulté le 30 avril 2012).

<sup>554</sup> Le Comité pour l'Aide au Développement a été créé le 21 juillet 1961 au sein de l'OCDE. Il est composé par les principaux donateurs en matière d'aide au développement et par des pays concernés par cette problématique : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée du sud, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Japon, Italie, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse et la Commission Européenne.

<sup>555</sup> PEA, p. 56.

Les nouveaux partenaires recourent aussi aux crédits mixtes, une offre de financement qui associe un prêt préférentiel et un prêt aux conditions du marché. La Chine a accordé en moyenne 7.1 milliards de dollars par an de crédits de ce type entre 2007 et 2009. Les nouveaux donateurs pour l'Afrique privilégient, ainsi, une approche intégrée de la promotion de leurs exportations, en recourant aux investissements directs comme à l'aide au développement.

La République Populaire de Chine et les pays émergents, constituent ainsi une autre catégorie. Ils ont des liens politiques et économiques. Mais ils n'interviennent pas en matière d'affaires intérieures ou de gestion des crises régionales, sauf, dans un cadre multilatéral, comme les Nations Unies ou l'Union Européenne<sup>556</sup>. L'accès aux ressources naturelles n'est pas pourtant leur seule motivation. L'influence politique, les marchés de sécurité et de défense, la constitution de réservoirs d'alliés pour les votes dans les organisations internationales, sont autant de motivations pour l'engagement en Afrique. Aux côtés de la Chine et de la Russie, on retrouve ainsi l'Inde, les États arabes du Golfe, l'Iran, Israël, la Corée du Sud et le Japon. Ces États ont une approche économique, dans leur majorité. Dans le cas de l'Iran et des États arabes du Golfe, il y a aussi une dimension politique et religieuse, notamment dans les pays africains musulmans.

La Chine fait aussi partie des pays qui fournissent des ressources financières additionnelles au continent. Lors du 4<sup>e</sup> Forum sur la coopération Sino-africaine (FCSA), en novembre 2009, la Chine s'est engagée à fournir 10 milliards de dollars de prêts concessionnels aux pays africains. Elle a aussi promis d'octroyer des prêts spéciaux pour les petites et moyennes entreprises africaines (PME) à hauteur d'un milliard de dollars.

Pendant la Guerre froide, l'URSS disposait d'un réseau d'États partenaires, dont l'Angola, le Mozambique, l'Éthiopie et, pendant une période, la Somalie, ainsi que des relais d'influence et d'action politique dans d'autres États. L'URSS soutenait les combats des mouvements d'indépendance dans les pays de l'Afrique lusophone ainsi que le Congrès National Africain (ANC), contre le régime de l'apartheid, en Afrique du sud. Avec la dislocation de l'URSS, en décembre 1992, plusieurs liens établis durant les décennies précédentes, ont été rompus. Les pays africains partenaires, ont du chercher d'autres soutiens et appuis. Ce qui a contribué au déblocage de plusieurs situations de conflit, comme en

---

<sup>556</sup> C'est le cas de la contribution de la Chine à la force hybride ONU-UA, au Soudan, et de la contribution de la Russie à l'opération EUFOR Tchad-RCA, de l'UE.

Angola, au Mozambique et même en Éthiopie par rapport à l'Érythrée, devenue indépendante le 24 mai 1991. Pendant la dernière décennie du XXe siècle, la nouvelle Russie, a traversé une période de grande instabilité politique et sociale, qui a été caractérisée par une politique extérieure essentiellement défensive et réactive.

L'arrivée au pouvoir, en tant que Premier Ministre, de Vladimir Poutine, en 1999<sup>557</sup>, marque un coup d'arrêt à l'instabilité chronique. Après la crise financière de 1998. L'État russe se renforce, selon ses priorités et intérêts. La Russie entre dans une phase de reconstruction et de rétablissement de l'ordre, à l'intérieur, avec des conséquences aussi en matière de politique extérieure<sup>558</sup>. Les priorités stratégiques sont l'Europe orientale et les États issus de l'ex-URSS, notamment en Asie centrale. Au milieu de la première décennie du XXIe siècle, après les « révolutions colorées » en Géorgie (2003), Ukraine (2004) et au Kirghizstan (2005), la politique extérieure de la Russie se durcit et le pays recourt, sans complexe, à l'usage des ressources énergétiques, notamment le gaz, comme instrument de pression politique envers les États voisins.

Le corollaire de cette politique d'affirmation des intérêts nationaux, qui n'exclue pas l'affrontement avec les États-Unis et certains États européens membres de l'UE, et aussi la Commission Européenne, est la guerre d'août 2008, entre la Russie et la Géorgie. Ce pays perd un tiers de son territoire au profit de deux nouveaux États indépendants, reconnus et protégés par la Russie : l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud<sup>559</sup>. En Europe, la Russie entretient des relations étroites avec l'Allemagne et l'Autriche, une relation de coopération avec la France. Elle a réussi aussi à reprendre de l'influence sur l'évolution politique de l'Ukraine. En Asie centrale, sa position est solide, quoique concurrencée en partie par la Chine. Mais les deux États ont, dans la région, des intérêts de sécurité communs, en matière de lutte contre le terrorisme et les mouvements séparatistes.

---

<sup>557</sup> Vladimir Poutine a été Premier Ministre de 1999 à 2000, Président de la Fédération de Russie de 2000 à 2008 (deux mandats) et Premier Ministre de 2008 à 2012. En mars 2012, il a été élu à nouveau Président de la Fédération de Russie pour un mandat de 6 ans. Le 7 mai 2012 il a pris officiellement ses fonctions.

<sup>558</sup> Notamment, le règlement des litiges frontaliers avec la Chine, l'établissement de relations d'influence avec les États d'Asie centrale, le Belarus, l'Ukraine et la Moldavie. La guerre russo-géorgienne d'août 2008 a signifié que la Russie est prête à défendre, par la force, ses intérêts nationaux, dans sa zone géographique et historique d'influence.

<sup>559</sup> L'Abkhazie et l'Ossétie du sud ont proclamé leur indépendance le 25 août 2008. Les deux pays sont reconnus par la Russie, le Nicaragua, le Venezuela, Nauru, Tuvalu et le Vanuatu. De facto, les deux nouveaux États se trouvent dans la même situation que le Kosovo et Chypre du nord. Tous sont dépendants de la protection de puissances extérieures : les États-Unis et une partie des États membres de l'UE pour le Kosovo ; la Turquie, pour Chypre du nord ; et la Russie.

Ayant consolidé son influence dans l'espace de l'ex-URSS et, partiellement, en Europe, en devenant un « partenaire » de l'OTAN et de l'UE, la Russie a mis en place une politique étrangère pragmatique, envers le reste du monde<sup>560</sup>, sur trois axes : l'Asie, l'Amérique Latine et l'Afrique. En Afrique, elle est revenue dans les anciens pays « alliés » notamment, l'Angola, sans pour autant être dans une perspective d'influence politique et de confrontation avec d'autres États. L'Afrique, de par ses richesses énergétiques, a un intérêt évident pour la Russie notamment, en matière de gaz naturel, surtout au Nigéria et en Algérie, et des projets d'exploitation et de transport sud-sud et sud-nord. Le secteur des diamants en Angola, l'uranium en Namibie et l'aluminium au Nigéria et en Guinée, sont des points d'ancrage économique de la Russie en Afrique<sup>561</sup>. La politique africaine de la Russie, est, comme pour la Chine et d'autres États engagés sur le continent, dissociée des politiques américaines et européennes. Elle est notamment basée sur le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures. Elle vise en priorité le secteur énergétique, pour des questions de contrôle des flux et donc, de maintien des prix à un niveau élevé, ainsi que pour freiner l'émergence d'alternatives aux projets russes de transport du gaz vers les marchés européen et asiatique.

De son côté, l'Inde s'est engagée à aider le continent lors du premier Sommet Inde-Afrique organisé en 2008. En effet, après ce que, Alexandre Shateb appelle le « trou d'air de 1998-2002 ». Elle a prévu de fournir, à l'horizon de cinq à six ans, 5,4 milliards de dollars de prêts et 500 millions de dollars de dons. Parmi les grandes initiatives annoncées, le projet de réseau Internet Panafricain, le Mouvement d'Approche technico-économique pour l'Afrique et l'Inde (TEAM-9, en anglais) et le Programme Spécial d'Aide à l'Afrique du Commonwealth (SCAAP).

---

<sup>560</sup> Le 7 février 2012, Vladimir Poutine a signé un long article de presse sur les priorités présentes et futures de la politique étrangère russe qui souligne le retour de la Russie, comme une grande puissance prête à défendre ses intérêts.

« La Russie et le monde en changement » (en russe et en anglais), Vladimir Poutine, RIA-Novosti, 17 février 2012, <http://en.ria.ru/analysis/20120227/171547818.html> (consulté le 25 février 2012).

Au sujet des relations entre la Russie et l'Afrique, voir FIDAN Hakan, ARAS Bülent, « The Return of Russia-Africa Relations », Journal des sciences sociales du monde turc, Université Ahmet Yesevi (Turquie), n°52, pp. 47-68, p.1, Hiver 2010, <http://yayinlar.yesevi.edu.tr/files/article/322.pdf> (consulté le 15 novembre 2011).

<sup>561</sup> Le volume des échanges entre la Russie et l'Afrique est relativement modeste, à moins de 10 milliards de dollars par an.

BAD, « L'engagement économique de la Russie avec l'Afrique », Africa Economic Brief, n°7, vol. 2, 7 p., p. 4, 11 mai 2011, [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Russia%27s\\_Economic\\_Engagement\\_with\\_Africa.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Russia%27s_Economic_Engagement_with_Africa.pdf) (consulté le 15 novembre 2011).

L'Inde est un important partenaire asiatique de l'Afrique, même si elle n'a pas le niveau d'ambition et les moyens de la Chine. L'Inde amplifie sa présence en Afrique, essentiellement en Afrique de l'Est, où, du fait de la colonisation britannique, résident d'importantes communautés indiennes. En Afrique Australe, le Mozambique et l'Afrique du sud, sont d'importants partenaires de l'Inde qui dispose de relais d'influence par le biais des communautés migrantes et des nationaux d'origine indienne, notamment dans la région du Cap, en Afrique du sud.

Les motivations de l'Inde, qui poursuit une politique étrangère indépendante<sup>562</sup> et de non-ingérence, sont essentiellement économiques, avec des transferts de capacités technologiques, et, comme la Chine, d'unités de production, dans les secteurs comme le textile. L'Inde est aussi présente dans le secteur minier, le pétrole, l'agriculture, la construction, l'assemblage de véhicules, les technologies de l'information et de la communication, la recherche scientifique et l'enseignement supérieur. Elle le fait dans le cadre des relations bilatérales ou par l'intermédiaire de partenariats « public-privés ».

Les sociétés indiennes sont présentes dans l'industrie des phosphates, au Sénégal et en Tanzanie ; dans les télécommunications, au Malawi et dans le transport routier, au Sénégal. L'Afrique est aussi un potentiel marché pour des productions indiennes du secteur de la Défense, moins coûteuses que les options américaines, européennes, russes et chinoises. En matière de coopération politique et économique, l'Inde et les États africains se réunissent dans des Sommets bilatéraux réguliers, depuis 2008<sup>563</sup>. Cependant, comme pour la Chine, les actions sont mises en œuvre dans un cadre bilatéral, dispersé, entre les États africains

---

<sup>562</sup> Pour une analyse critique de la politique africaine de l'Inde, voir LAFARGUE François, « L'Inde en Afrique : logiques et limites d'une politique », *Afrique contemporaine*, n°219, pp. 137-149, 2006/3, <http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2006-3-page-137.htm> (consulté le 15 novembre 2011).

Selon l'auteur, l'Inde agit comme la Chine, en cherchant les matières premières qui sont nécessaires à son développement et des débouchés pour ses industries, sous couvert d'une relation « gagnant-gagnant » où les déséquilibres entre les parties sont flagrants.

Voir aussi DIALLO Aïssatou, « L'Inde en Afrique : un autre émergent à la conquête du continent », *Passerelles* (Centre International pour le commerce et le développement durable, Suisse), n°3, vol. XII, pp. 11-14, août 2011, [http://syspro2.enda.sn/test/docs/sud/V\\_Juillet%202011\\_L'Inde%20en%20Afrique.pdf](http://syspro2.enda.sn/test/docs/sud/V_Juillet%202011_L'Inde%20en%20Afrique.pdf) (consulté le 15 novembre 2011).

<sup>563</sup> Le premier sommet a eu lieu à Delhi, du 4 au 8 avril 2008. Le second Sommet a eu lieu à Addis-Abeba, en Éthiopie, les 24-25 mai 2011. Le troisième sommet aura lieu en Inde, en 2014.

Deuxième Sommet du Forum Afrique-Inde, « Pour un partenariat renforcé: une vision partagée », déclaration finale, Addis-Abeba, 25 avril 2011, <http://www.au.int/en/summit/sites/default/files/D%C3%A9clar%20d'Addis.pdf> (consulté le 15 novembre 2011).

concernés et les entreprises privées et publiques indiennes<sup>564</sup>.

Alors que durant la dernière décennie du 20ème siècle l'Afrique touche le fond de sa déliquescence, dès le début du 21ème siècle, la situation géopolitique et économique se stabilise dans le vieux continent, avec notamment une croissance économique en ascension quoique plusieurs conflits éclatent ou ressurgissent dans certains États.

Les partenaires historiques, avaient tourné le dos à l'Afrique. Dès le milieu de la première décennie du 21ème siècle, émerge le Groupe des « BRICS » (Brésil, Russie, Inde, Chine, puis, depuis le 24 Décembre 2010, l'Afrique du sud) identifiés initialement à (4) par l'économiste américain Jim O'Neill en 2001.

Après que les premiers « BRIC » aient établi une coopération informelle en marge de l'Assemblée Générale de l'ONU en Septembre 2006, les BRIC/BRICS ne sont pas une organisation internationale. Mais, sans avoir de dialogue formel, les BRICS :

- disposent d'un Forum de dialogue et de concertation sur des thèmes économiques et politiques d'intérêt mutuel ;
- ont chacun des politiques étrangères indépendantes, par rapport aux États-Unis et à l'UE ;
- la Chine et la Russie ont utilisé leur droit de veto lors du vote de la résolution des Nations-Unies contre la Syrie le 4 Février 2012 ;
- le Brésil et l'Afrique du sud se sont abstenus à cette occasion alors que cette dernière avait voté pour la Résolution 1973 contre la Libye le 17 Mars 2011, là où tous les 4 premiers BRIC s'étaient abstenus ;
- demeurent tous très attachés aux principes de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale, là où la culture occidentale nie ces droits aux États non démocratiques ;
- assurent la promotion des relations internationales multipolaires, là où l'UE recherche le multilatéralisme efficace et que les États-Unis, sous l'administration du Président Georges W. Bush, caressaient l'espoir d'un unilatéralisme de l'hyper puissance mondiale, avant que cela ne soit atténué par le réalisme politique de son successeur, le Président Barack Obama.

Le prochain sommet des « BRICS », en 2013, en Afrique du sud, le 5ème après la Russie (2009), le Brésil (2010), la Chine (2011) et l'Inde (2012), nous en dira mieux.

---

<sup>564</sup> Voir DIALLO Aïssatou, op. cit., p. 13.

Mais dans tous les cas, les IDE des BRICS ainsi que les différents financements d'infrastructures dont ils sont les bailleurs de fonds à taux réduits et principalement la Chine avec des taux nuls, sont autant d'alternatives aux financements européens (FED) et des États membres (APD) ainsi que ceux internationaux des institutions de Breton Woods (FMI et Banque Mondiale).

Cette alternative que constituent les « BRICS » est d'autant susceptible de marginaliser les financements des partenaires historiques que ceux-ci sont, non seulement limités quantitativement, mais aussi sont répulsifs pour certains États Africains peu volontaires à s'approprier les valeurs véhiculées par la conditionnalité démocratique telles qu'elles sont portées par les instruments européens de prévention des conflits ainsi que ceux de consolidation de la paix ou encore de stabilité structurelle.

C'est cette recherche d'alternatives à l'aide conditionnelle des puissances historiques qui prévaut dans les ADP et IDE sud-sud.

## **2. L'APD et des IDE dans une perspective sud-sud.**

Dans une perspective sud-sud, l'Afrique du sud est la première source d'IDE régionaux. L'Afrique du Nord investit aussi dans cette partie du continent. Mais c'est une tendance qui peut subir d'effets négatifs du fait des événements du printemps arabe et des changements de régimes et de pouvoirs<sup>565</sup>. Toutefois, les investissements en Afrique subsaharienne sont davantage à la portée des États concernés, que les marchés des pays développés, dont le contrôle et l'évolution leur échappent. Les investissements directs régionaux s'orientent, dans leur majorité, vers l'agriculture, les industries manufacturières et les services des pays voisins ; ce qui accélère l'intégration régionale et contribue à la diversification des économies en Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne.

L'Afrique du sud est aussi un fournisseur d'aide au développement, avec la quasi-totalité de la coopération au développement accordée en priorité aux pays de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (CDA).

La Corée du sud est aussi engagée en Afrique, par l'intermédiaire de ses entreprises, ou dans le cadre de l'aide au développement. La Corée du sud est intéressée par les matières premières, les terres pour l'agriculture et les ressources énergétiques africaines.

---

<sup>565</sup> Notamment la Libye avec un Fonds d'investissement souverain de 5 milliards de dollars. L'instabilité politique et économique du pays, du fait de la guerre civile, et les besoins de reconstruction intérieure contribuent à réduire cette source d'IDE à destination de l'Afrique subsaharienne ; PEA, p. 52.

Cuba a encore une présence active en Angola<sup>566</sup>, qui demeure un de ses plus importants fournisseurs de pétrole, en dépit des pressions américaines ou, plus discrètes, d'États européens.

Le Brésil est le chef de file dans le domaine du partenariat entre l'Amérique latine et l'Afrique<sup>567</sup>. Cet État est présent dans le domaine du pétrole, dans l'agro-alimentaire et l'agriculture, la recherche scientifique, l'enseignement supérieur et la formation de cadres techniques, juristes et économistes. Au-delà des relations privilégiées avec les États africains de langue portugaise, le Brésil est aussi présent en Afrique de l'Ouest, au Nigéria et en Afrique centrale, au Gabon, en matière d'exploitation pétrolière offshore.

L'accroissement et le développement des échanges entre l'Amérique latine et l'Afrique, s'est accompagné d'un effet négatif, lié au passage, par l'Afrique, de la cocaïne à destination du marché européen. L'argent de ce trafic sert à la corruption des forces de sécurité, voire à l'achat d'appuis politiques et administratifs dans les appareils d'État locaux. La Guinée-Bissau est une illustration de ce fait, et c'est l'une des raisons du lancement d'une mission de réforme du secteur de la sécurité, par l'Union Européenne, RSS Guinée-Bissau, de juin 2008 à septembre 2010. La mission s'est terminée de façon abrupte, du fait de l'instabilité et des crises politiques, avec violences, et, en partie, liées au transit de la cocaïne. Des crises ont secoué cet État africain en 2009 et 2010<sup>568</sup>.

L'Arabie Saoudite arrive en tête des pays arabes qui fournissent une aide à l'Afrique, avec 5.5 milliards de dollars d'APD en 2008. Le fonds de développement saoudien finance en effet des projets d'investissement par des prêts concessionnels axés sur les infrastructures de

---

<sup>566</sup> La présence cubaine en Angola remonte à la guerre civile, en 1974, au moment du départ des forces armées portugaises. La contribution cubaine, en soldats et matériels, a été décisive pour la mise en déroute de trois offensives contre Luanda, lancées par le FNLA, l'UNITA, la FLEC et l'Afrique du sud, avec des soutiens zaïrois et européens (mercenaires), à partir de Cabinda, du nord et du sud de l'Angola (Opération « Carlota », du nom de la chef d'une révolte d'esclaves en 1843, à Cuba). Le corps expéditionnaire cubain en Angola est resté dans le pays, d'août 1974 à mai 1991. Cuba continue de fournir à l'Angola une assistance en personnel qualifiés, notamment dans le domaine de la santé. Il forme aussi des médecins angolais dans ses écoles de médecine. Cuba entretient aussi des relations étroites avec l'Afrique du sud, y compris, dans le domaine de la coopération militaire.

<sup>567</sup> COOPER PATRIOTA Thomas, « Brésil, un partenaire de l'Afrique qui s'affirme, Les relations Brésil-Afrique durant les gouvernements Lula (2003-2010) », Les études IFRI, Programme Afrique subsaharienne, 72 p., 2011, [http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=6748&id\\_provenance=96](http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=6748&id_provenance=96) (consulté le 15 février 2012).

L'auteur souligne que la démarche brésilienne, axée aussi sur les aspects économiques, est accompagnée d'une diplomatie sud-sud, ce qui est conforme à l'orientation multipolaire de la politique étrangère du Brésil.

<sup>568</sup> Le coup d'État du 12 avril 2012, a rappelé à nouveau l'instabilité dont souffre le pays depuis son indépendance.

transport et d'énergie, qui représentent 60% des prêts, l'agriculture, avec 18%, et les secteurs sociaux, pour 13%. Les pays de l'Afrique subsaharienne reçoivent 28% de ces prêts.

Les États arabo-musulmans et l'Iran, cherchent, en effet, à étendre leur influence politique et religieuse. Ils exploitent aussi des opportunités économiques. Ils investissent, en effet, dans les secteurs énergétique, portuaire, des communications, de l'enseignement et de l'agriculture. L'Islam est l'une des grandes religions en Afrique<sup>569</sup>, avec le christianisme et les cultes traditionnels. Les États du Golfe<sup>570</sup>, ainsi que l'Iran, investissent dans la construction de

---

<sup>569</sup> Le nombre de musulmans en Afrique est estimé à 371.5 millions (en 2009), soit environ 45% de la population africaine.

HASSAN Hussein D. « Islam in Africa », Congressional Research Service (CRS, États-Unis), Report for Congress, RS22873, 5 p., p. 3, 9 mai 2008, [http://www.law.umaryland.edu/marshall/crsreports/crsdocuments/RS22873\\_05092008.pdf](http://www.law.umaryland.edu/marshall/crsreports/crsdocuments/RS22873_05092008.pdf) (consulté le 15 novembre 2011).

Le nombre de musulmans en Afrique subsaharienne, dépasse les 234 millions (un peu plus de 30% de la population). La population chrétienne africaine représente 470 millions de personnes. Les pays les plus islamisés sont le Mali, le Niger et le Sénégal (avec un taux de 90% de la population). Le Nigéria compte 78 millions de musulmans sur 150 millions d'habitants.

« Tolérance et tensions : l'islam et le christianisme en Afrique subsaharienne », Pew Forum on Religion and Public Life, Pew Research Center (États-Unis), avril 2010, 331 p., Préface, i., [http://www.pewforum.org/uploadedFiles/Topics/Belief\\_and\\_Practices/sub-saharan-africa-full-report.pdf](http://www.pewforum.org/uploadedFiles/Topics/Belief_and_Practices/sub-saharan-africa-full-report.pdf) et [http://www.pewforum.org/uploadedFiles/Topics/Belief\\_and\\_Practices/sub-saharan-africa-executive-summary-fr.pdf](http://www.pewforum.org/uploadedFiles/Topics/Belief_and_Practices/sub-saharan-africa-executive-summary-fr.pdf) (résumé en français, 22 p.) (consulté le 15 novembre 2011).

Cette étude comporte aussi des données intéressantes sur les perceptions et les pratiques religieuses des populations africaines subsahariennes. Il est ainsi noté que :

« Les Africains considèrent en général le chômage, la criminalité et la corruption comme étant des problèmes plus sérieux que les conflits religieux. Toutefois, un nombre significatif d'habitants (dont près de six Nigériens et Rwandais sur dix) estiment que les conflits religieux sont un problème très important dans leurs pays.

Le niveau de préoccupation d'inquiétude concernant les conflits d'origine religieuse varie d'un pays à un autre, mais il suit de près le niveau d'inquiétude au sujet des conflits d'origine ethnique, suggérant qu'ils sont souvent liés.

De nombreux Africains sont préoccupés par l'extrémisme religieux, notamment au sein de leur propre religion. En effet, de nombreux musulmans affirment être plus inquiets à l'égard de l'extrémisme musulman que de l'extrémisme chrétien, alors que des chrétiens dans quatre pays déclarent être plus inquiets en ce qui concerne l'extrémisme chrétien que l'extrémisme musulman.

Ni le christianisme ni l'islam n'est en expansion significative dans la région au détriment de l'autre ; il n'y a quasiment aucune évolution nette dans l'une ou l'autre direction à la suite de conversions. (...)

Comparé aux habitants de plusieurs autres régions du monde, les populations d'Afrique subsaharienne sont nettement plus optimistes quant à leurs perspectives d'avenir. » ; « Tolérance et tensions : l'islam et le christianisme en Afrique subsaharienne », résumé en français, pp. 2-3.

<sup>570</sup> HUGON Philippe, « Les nouveaux acteurs de la coopération en Afrique », Revue internationale de politique de développement, 1/2010, pp. 99-118, <http://poldev.revues.org/118> (consulté le 15 novembre 2011).

L'auteur souligne l'accroissement des investissements et de l'influence religieuse en Afrique, en provenance des États du Golfe et de l'Iran, en mettant en évidence que :

« Les IDE en provenance du monde arabe et de l'Iran ont beaucoup augmenté entre 2000 et 2008. Le rôle des banques islamiques s'est étoffé avec le soutien des pays du Golfe ou de l'Iran. La finance islamique représente un potentiel de 700 milliards USD au niveau mondial. Les influences s'opèrent à travers le champ du religieux

mosquées et d'écoles coraniques. Cette présence varie d'un pays à un autre. Elle est forte dans les États à majorité musulmane ou qui sont d'importantes communautés musulmanes, nationales et étrangères, notamment les chiites libanais. En Afrique du sud, il y a aussi des communautés pakistanaises et indiennes, musulmanes qui servent de relais à l'influence religieuse, politique et économique, en provenance du Pakistan et des États du Golfe arabo-persique. Les investissements en Afrique, sont aussi une manière de diversifier les portfolios économiques des États du Golfe et d'échapper aux contraintes, en matière de transparence et de contrôle, qui caractérisent les investissements aux États-Unis et en Europe. Les banques islamiques trouvent aussi en Afrique, un terrain d'expansion, auprès des communautés musulmanes et autres.

La Turquie est aussi l'un des grands partenaires internationaux de l'Afrique, avec un volume de commerce qui avoisine les 87 milliards de dollars par an. Les entreprises turques sont très présentes dans les secteurs de la construction et des télécommunications. En échange, la Turquie importe du pétrole, des minerais et des produits agricoles<sup>571</sup>.

Israël a aussi une politique africaine, dominée par des considérations de politique extérieure, sécuritaires et économiques. Des entreprises israéliennes sont présentes, dans le secteur du diamant, en République Démocratique du Congo. En matière d'agriculture, un domaine où Israël possède une expertise considérable, cet État a lancé des initiatives de coopération avec des États africains, comme le Burkina Faso. L'expertise israélienne est aussi mise à profit par d'autres partenaires internationaux de l'Afrique, comme l'atteste l'accord conclu le 18 avril 2012, entre Israël et l'USAID, l'Agence Américaine d'Aide au Développement, pour apporter de l'aide agricole et technologique à l'Éthiopie, à l'Ouganda, au Rwanda et la Tanzanie<sup>572</sup>. Israël est aussi très présent dans le domaine de la sécurité, soit par des ventes d'équipements, soit à travers des sociétés de sécurité privée, ou dans des programmes de formation des forces de sécurité et des forces armées, dans un cadre bilatéral.

---

(mosquées, écoles coraniques, médersas). On observe, face à un islam noir de tradition syncrétique (par exemple les confréries soufies ou mourides), des luttes d'influence entre les mouvements wahhabites, salafistes et chiites. » ; op. cit., 3.4.2. « La coopération avec les pays pétroliers ».

<sup>571</sup> Le volume du commerce entre la Turquie et l'Afrique subsaharienne dépasse les 20 milliards de dollars par an (2009), dont la moitié est composée par les exportations de la Turquie.

VICKY Alain, « La Turquie à l'assaut de l'Afrique, Dynamisme des entreprises et ballet diplomatique », Le Monde Diplomatique, mai 2011, <http://www.monde-diplomatique.fr/2011/05/VICKY/20450> (consulté le 15 novembre 2011).

<sup>572</sup> « Israel signs USAID agreement to fight hunger in Africa », Globes (Israël), 19 April 12, <http://www.globes.co.il/serveen/globes/docview.asp?did=1000742647> (consulté le 25 avril 2012).

À travers ces engagements, de toutes sortes, des États tiers, l'Afrique se trouve au centre des intérêts stratégiques du XXI<sup>e</sup> siècle. Avec son potentiel économique, en dépit des retards, des insuffisances structurelles et infrastructurelles ainsi que d'une trop grande dépendance envers l'assistance du nord, l'Afrique offre des opportunités uniques dans le monde. Ce qui fait de l'Afrique un terrain de compétition économique internationale et de lutte pour l'influence politique et géopolitique, entre les puissances historiques et les nouveaux entrants, puissances émergentes et autres États.

Face à « l'anémie » économique en Europe, et, dans une moindre mesure, aux États-Unis, du fait de la crise économique qui secoue ces deux ensembles, le dynamisme d'autres acteurs, européens, asiatiques, arabo-iraniens et latino-américains, offre des choix à l'Afrique, en matière de voies de développement et de modèles politiques et sociétaux, sans pour autant être à mesure, au stade actuel, de préfigurer des ruptures stratégiques majeures, à court terme, ce qui se joue dans cette seconde décennie du 21<sup>ème</sup> siècle, c'est un basculement (voir p.8 et p.10). Mais l'on remarque déjà que cette ruée vers une Afrique gracieuse, suscite un retour des puissances historiques.

### **Sous-section 2 : Un retour des puissances historiques comme preuve d'un regain de l'attractivité africaine.**

L'Afrique a su se sortir de crise économique et sociale des années 1985 à 1995. Mais pour des raisons historiques et géographiques, le continent africain est vulnérable à des interventions extérieures. La présence européenne a créé des liens politiques et économiques de dépendance, entre des États africains et des États européens, qui demeurent, même de façon atténuée. L'Union Européenne, en dépit de ses insuffisances politiques et économiques, est devenue un modèle pour l'UA et les CER. Toutefois, les relations bilatérales, historiques, priment sur les approches multilatérales, notamment dans l'Afrique francophone.

L'exclusivité historique n'est pas réduite aux anciennes puissances coloniales. Les États-Unis, la Russie (avec l'héritage soviétique) et la RPC, ont des politiques africaines qui remontent aux années 50 et 60 du XX<sup>e</sup> siècle, notamment pendant et après les processus de décolonisation. D'autres pays sont aussi présents, de manière plus économique que politique, motivés par les opportunités économiques africaines notamment l'accès aux richesses naturelles du continent. Dans l'ensemble, on peut distinguer deux catégories d'États et d'acteurs internationaux qui agissent en Afrique.

La première comprend les États « interventionnistes », qui ont des liens historiques

avec l’Afrique ou des intérêts globaux dont l’Afrique fait naturellement partie.

Trois pays se distinguent par le recours aux moyens militaires, que ce soit en matière d’assistance, ou de présence physique permanente et d’intervention directe dans les affaires intérieures ou en matière de gestion de crises. Ce sont les États Unis, la France et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni. Lorsque l’Union Européenne agit en matière d’opérations militaires en Afrique subsaharienne, ce sont, la France, au premier rang, la Belgique et la Grande-Bretagne, qui poussent à cet engagement. D’autres États européens sont aussi présents en Afrique, en matière politique et de sécurité et surtout en matière économique. C’est le cas du Portugal, de l’Allemagne, de l’Italie et de l’Espagne. Mais les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, sont les principaux activistes qu’il faut distinguer d’autres puissances historiques.

### **A. Les puissances historiques activistes en Afrique subsaharienne.**

Les évènements ayant conduit à la chute du régime du Colonel Mouammar Kadhafi, en Lybie, ainsi que le projet AFRICOM, sont une preuve récente de l’activisme franco-américano-britannique, en Afrique. Mais, l’Amérique, qui a été découverte à intervalle de deux décennies après l’Afrique, n’a pas un passé de colonisateur en Afrique, même si elle était la principale destination du commerce triangulaire de la Traite négrière. La France et la Grande-Bretagne ont ce passé. Leur activisme en Afrique fera l’objet d’un point 2, à la suite du point 1 consacré à la présence stratégique des États-Unis en Afrique.

#### **1. La stratégique présence des États-Unis en Afrique.**

L’Afrique, n’a jamais cessé d’être un enjeu dans la politique extérieure des États-Unis<sup>573</sup>. Après la décolonisation et les indépendances, dans les années 60 du XXe siècle, les

---

<sup>573</sup> Dans les années 1950 et 1960, les États-Unis ont soutenu les processus de décolonisation et d’indépendances africaines, en conformité avec la lecture américaine du principe de l’autodétermination des peuples. Cependant, la Guerre froide a conduit aussi au soutien à des régimes autoritaires, comme le Zaïre, et le régime de l’apartheid (développement séparé) en Afrique du sud. Dans les années 1975 à 1990, les États-Unis ont soutenu la guerre de l’UNITA (Union nationale pour l’indépendance totale de l’Angola), de Jonas Savimbi, contre le gouvernement angolais, du MPLA (Mouvement populaire de libération de l’Angola – Parti du travail). Toutefois, au Mozambique les États-Unis n’ont pas soutenu ouvertement la lutte de la RENAMO (Résistance nationale du Mozambique, d’André Matsangaïssa et Afonso Dhlakama) contre le gouvernement de la FRELIMO (Font de libération du Mozambique).

LERICHE Frédéric, « La politique africaine des États-Unis : une mise en perspective », Afrique contemporaine, n°207, pp. 7-23, 3/2003, [www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2003-3-page-7.htm](http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2003-3-page-7.htm) (consulté le 15 novembre 2011) ;

ROGALSKI Michel, « Afrique/États-Unis : une relation singulière », Fondation Gabriel Péri, 4 p., mars 2008, [http://www.gabrielperi.fr/IMG/article\\_PDF/article\\_a754.pdf](http://www.gabrielperi.fr/IMG/article_PDF/article_a754.pdf) (consulté le 15 novembre 2011).

États-Unis ont poursuivi une politique d'influence en Afrique, dans le contexte de la Guerre froide. Si leur engagement apparaît limité à l'assistance économique et militaire, c'est aussi parce qu'ils disposaient de relais d'influence et d'action, dans les États européens africanistes, comme la Belgique, la France, le Portugal et le Royaume-Uni<sup>574</sup>. L'Afrique du sud, de l'apartheid, et la Rhodésie, étaient aussi des « alliés », comme le Zaïre et le Maroc, entre autres. Lors du départ des Portugais, en 1974 et 1975, l'action américaine en Afrique, s'est étendue au soutien à des mouvements armés, en lutte contre les nouveaux régimes, issus de la décolonisation portugaise, notamment l'UNITA, en Angola.

Jusqu'à la fin de la Guerre froide, l'intérêt des États-Unis pour l'Afrique était essentiellement fondé sur des considérations géopolitiques. A la fin de la Guerre froide, l'Afrique a perdu son importance stratégique pour les États-Unis, dont le centre d'intérêt s'est maintenu en Europe et dans la région du Golfe arabo-persique. L'Asie du sud-ouest et l'Asie centrale, sont aussi devenues des espaces stratégiques majeurs pour les États-Unis. La gestion des crises en Afrique, notamment lors du génocide au Rwanda, est restée essentiellement une affaire européenne. La seule exception, a été la Somalie, avec l'opération « Restore Hope », des Nations Unies, en décembre 1992. Mais, en 1993, les États-Unis ont retiré leurs forces, suite à de violents affrontements avec les milices somaliennes<sup>575</sup>.

Après les attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis ont concentré leurs efforts militaires, politiques et économiques, sur l'Asie centrale (l'Afghanistan) et le monde arabo musulman (l'Irak). Mais la globalisation de la lutte contre le terrorisme international, déclarée par le Président George W. Bush, en 2001, a conduit à un nouveau regain d'intérêt pour l'Afrique, notamment dans la région du Sahel et aussi envers la Somalie<sup>576</sup>.

Une considération américaine, économique et politique à la fois, est l'accès aux

---

<sup>574</sup> Ces États sont aussi tous membres de l'OTAN.

<sup>575</sup> Ces affrontements ont duré de juin à octobre 1993 et ont provoqué des milliers de victimes, blessés et tués, dans la population civile somalienne, à Mogadiscio, ainsi que des pertes parmi les soldats de l'ONUSOM, dont 18 soldats américains des forces spéciales, tués le 3 octobre, dans un affrontement connu sous l'appellation de « Faucon Noir ». Les forces des Nations Unies restantes ont quitté le pays en 1995.

<sup>576</sup> La Somalie a une position stratégique dans la Corne de l'Afrique et, aujourd'hui, accueille des combattants somaliens et étrangers, qui réclament l'allégeance au mouvement Al-Qaïda. Les États-Unis y conduisent des opérations de forces spéciales et des attaques avec des drones armés, stationnés aux Seychelles, depuis que le mouvement des Shabaab a pris le pouvoir, brièvement, en juin 2006. Les États-Unis ont soutenu politiquement l'entrée des forces armées éthiopiennes en Somalie, en août 2006, contre les Shabaab. Depuis, les États-Unis poursuivent une politique d'attaques ciblées contre des cadres et des installations des Shabaab.

NAYLOR Sean D., « The Secret War : How U.S. hunted AQ in Africa », Military Times (États-Unis), 30 octobre 2011, <http://militarytimes.com/projects/navy-seals-horn-of-africa/> (consulté le 15 novembre 2011).

ressources pétrolières et gazières en Afrique de l'Ouest et en Afrique Centrale. D'un côté, il s'agit de diversifier les sources d'approvisionnement énergétique pour diminuer la dépendance envers la région du Golfe arabo-persique. De l'autre, c'est une manière de contrôler, même indirectement, l'accès de la Chine, de la Russie et d'autres puissances non-alignées avec les États-Unis, aux mêmes ressources.

Dans le contexte de la guerre contre le terrorisme international, l'approche américaine reste très militarisée, avec la création, en 2007, du Commandement AFRICOM<sup>577</sup>, ainsi que par le lancement d'initiatives et de programmes d'assistance en matière de formation et d'entraînement militaire pour combattre le terrorisme. Le Partenariat Transsaharien de Lutte Contre le Terrorisme (PTLCT), qui a débuté en 2005, est une illustration de ces initiatives.

L'action économique et sociale, fait aussi partie des instruments de la politique extérieure américaine pour l'Afrique. L'instrument économique, de référence, est l'African Growth and Opportunity Act de 2000 (AGOA)<sup>578</sup>, signé par le Président des États-Unis, le 18 mai 2000, prorogé, en 2004, jusqu'en 2015. C'est l'équivalent de l'Accord de Cotonou, pour les États-Unis. L'AGOA a pour objectif de favoriser et de libéraliser les échanges entre les États-Unis et l'Afrique, dans les domaines de l'énergie, des textiles, de l'agriculture et des services. La législation AGOA inclut aussi des éléments relatifs à la bonne gestion des affaires publiques et aux droits sociaux. Quarante États africains sont éligibles à l'AGOA en 2012<sup>579</sup>. Les échanges au sein de l'AGOA sont essentiellement concentrés sur le volet énergétique car, le pétrole et ses dérivés, constituent 91% des importations des États-Unis,

---

<sup>577</sup> Les États africains ont été réticents à accueillir l'installation d'AFRICOM sur leur territoire. Le commandement est basé à Stuttgart, en Allemagne. Lors de la guerre aérienne contre la Lybie, une partie initiale des opérations a été dirigée par AFRICOM avant le transfert total des tâches de commandement et de contrôle à l'OTAN. En 2012, AFRICOM a été engagé dans le soutien à la traque de Joseph Koni et de l'Armée de libération du Seigneur, en Afrique centrale, aux côtés des forces armées ougandaises.

<sup>578</sup> L'AGOA dispose d'un site d'information dédié, sur la législation en cours et les critères d'éligibilité, <http://www.agoa.gov/>. La loi du 18 mai 2000 a été modifiée à trois reprises, en 2002, 2004 et 2006, avec des adaptations mineures concernant des catégories de produits et les droits de douane. La liste des pays éligibles est révisée chaque année. En 2011, la République démocratique du Congo a été déclarée non-apte à bénéficier de l'AGOA. La même année la Côte d'Ivoire, la Guinée et le Niger ont eu leurs « droits » restaurés.

LATREILLE Thierry, « Les relations commerciales États-Unis/Afrique : qui bénéficie réellement de l'AGOA ? », *Afrique contemporaine* n°207, pp. 41-58, 3/2003, <http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2003-3-page-41.htm> (consulté le 15 novembre 2011).

<sup>579</sup> L'Afrique du sud, l'Angola, le Bénin, le Botswana, le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, le Cap-Vert, les Comores, le Congo, la Côte d'Ivoire, Djibouti, l'Éthiopie, le Gabon, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Kenya, le Lesotho, le Liberia, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, Maurice, le Mozambique, la Namibie, le Niger, le Nigeria, l'Ouganda, le Rwanda, São Tomé e Príncipe, le Sénégal, les Seychelles, le Sierra Leone, le Swaziland, la Tanzanie, le Tchad, le Togo et la Zambie, sont les 40 États africains..

dans le cadre de cet accord<sup>580</sup>. Ce qui explique, en partie, que le Nigéria et l'Angola, soient en tête des États qui bénéficient de l'AGOA.

Mais les États-Unis en dépit de leur position de superpuissance qui étaient en passe de devenir une hyperpuissance, n'ont pu réaliser un positionnement en Afrique à l'image de celles de la France et de la Grande-Bretagne.

## **2. Une confirmation de la particularité de l'africanisme français et britannique.**

La présence française en Afrique subsaharienne est sans parallèle avec tout autre engagement d'États tiers dans le continent. Les intérêts français sont d'ordre politique, économique et de sécurité et de défense. En effet, contrairement aux États-Unis, qui n'ont pas réussi à établir une base pour AFRICOM en Afrique subsaharienne, la France, dispose d'un important maillage en bases et en forces ainsi que d'équipements prépositionnées. L'ensemble compte un peu plus de 5000 soldats sur 6 États africains<sup>581</sup>. La France dispose ainsi d'une capacité de réaction rapide sur place, qui lui permet d'agir seule ou dans le cadre d'une opération des Nations Unies, de l'UE ou en coalition, pour des missions d'évacuation, de sécurisation et d'assistance à la stabilisation, dans plusieurs États du continent.

Cette réactivité et disponibilité a permis le succès des opérations Artémis, EUFOR RD Congo et EUFOR Tchad-RCA, de l'Union Européenne. En avril 2011, l'action des forces françaises en Côte d'Ivoire a été décisive pour mettre un terme à la crise électorale, suite aux élections présidentielles<sup>582</sup>, qui risquait de se transformer en guerre civile.

Les intérêts économiques français sont aussi très importants, dans les secteurs énergétiques, des ports, de l'agriculture et des services. L'influence économique s'exprime

---

<sup>580</sup> Département du Commerce des États-Unis, « U.S.-Sub-Saharan Africa Trade Profile 2010 », 18 pp., pp. 13-16, 2011, [http://www.agoa.gov/build/groups/public/@agoa\\_main/documents/webcontent/agoa\\_main\\_003357.pdf](http://www.agoa.gov/build/groups/public/@agoa_main/documents/webcontent/agoa_main_003357.pdf) (consulté le 15 novembre 2011).

<sup>581</sup> Il s'agit de forces prépositionnées et de forces en opérations. Les premières sont basées à Djibouti, au Gabon et au Sénégal (par ordre d'importance numérique) et les secondes agissent au Tchad, en Côte d'Ivoire et en République Centrafricaine.

Ministère de la Défense (France), « Carte des opérations extérieures », [http://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques\\_complementaires/carte-des-operations-exterieures](http://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/carte-des-operations-exterieures) et ;

« Forces prépositionnées », <http://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees> (consultés le 15 septembre 2012).

<sup>582</sup> Cette intervention a été exécutée sur la base du mandat de la résolution 1975 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, du 30 mars 2011.

Ministère de la Défense, « Les forces françaises en Côte d'Ivoire », <http://www.defense.gouv.fr/operations/cote-d-ivoire/dossier/les-forces-francaises-en-cote-d-ivoire> (consulté le 15 septembre 2012).

aussi à travers le Franc de la Communauté Financière Africaine (CFA), qui est lié à l'euro. L'influence politique est grande sur un nombre restreint d'États. Mais elle doit être relativisée dans un contexte de compétition internationale autour de l'Afrique.

L'activisme chinois, américain et d'autres États crée des alternatives, économiques et politiques pour les États africains francophones.

La France a aussi, avec un certain succès, réussi à européeniser certaines de ses priorités pour l'Afrique, comme le programme de formation et d'exercices pour les forces armées africaines, RECAP. Elle est l'un des pays qui soutient activement les orientations de la PESC et de la PSDC envers l'Afrique subsaharienne, avec le Royaume-Uni et la Belgique.

Le Royaume-Uni dispose d'un important relais d'influence politique, avec le Commonwealth<sup>583</sup>. L'influence économique et culturelle est au même niveau que celle de la France, concentrée sur des États comme l'Afrique du sud, le Ghana, le Kenya, le Nigéria, l'Ouganda et la Sierra Leone. Mais le Royaume-Uni ne dispose pas d'un réseau de bases militaires ou des forces et des équipements prépositionnées en Afrique. Depuis 2000, le Royaume-Uni n'est intervenu, de manière militaire en Afrique, qu'en Sierra Leone (2000) et en Libye (2011).

Le pays a, toutefois, mis en place des programmes de formation et d'entraînement et d'assistance aux forces militaires de plusieurs États africains. Ces programmes sont l'Équipe de Soutien à la Paix (PST) et l'Unité d'Entraînement de l'Armée britannique (BATUK), basées au Kenya, ainsi que l'Équipe Internationale Militaire d'Assistance à l'Entraînement (IMATT-SL), basée en Sierra Leone. Ces structures n'abritent pas des forces britanniques en permanence. Le Royaume-Uni, depuis les années 2000, conduit aussi une politique active d'assistance au développement, en direction des pays les moins avancés du continent africain. Le Royaume-Uni a aussi d'importants intérêts politiques et économiques en Afrique du sud. Elle est à l'origine du conflit entre l'Union Européenne et le Zimbabwe, dans l'affaire des

---

<sup>583</sup> Le Commonwealth, comme l'Organisation internationale de la francophonie et Communauté des pays de langue portugaise, regroupe les pays de langue anglaise autour du Royaume-Uni. C'est la plus ancienne de ses formations car, sa création remonte à 1931 (Statut (Loi) de Westminster du 11 décembre 1931). Le dirigeant symbolique du Commonwealth est le souverain britannique. Le Commonwealth comprend 54 États, dont 19 États africains, y compris des pays francophones comme le Cameroun et le Rwanda et un pays lusophone, le Mozambique.

Secrétariat du Commonwealth, « États membres du Commonwealth », <http://www.thecommonwealth.org/Internal/191086/142227/members/> (consulté le 15 avril 2012).

fermes dont les propriétaires blancs<sup>584</sup>, ont été expropriés.

---

« Zimbabwe Land Reform », Ambassade du Royaume-Uni à Harare (Zimbabwe), <http://ukinzimbabwe.fco.gov.uk/en/about-us/working-with-zimbabwe/uk-zimbabwe-relations/uk-policy-zimbabwe/zimbabwe-land-reform> (consulté le 15 avril 2012).

Comme la France et la Grande-Bretagne, d'autres partenaires historiques sont aussi de retour.

## **B. Un retour stratégique d'autres puissances historiques.**

Parmi les partenaires historiques de retour, la Belgique et le Portugal ont des moyens modestes, tandis que l'Allemagne et le Japon ainsi que, à une moindre mesure, l'Italie, comme des phénix, renaissent des cendres de la deuxième Guerre mondiale.

### **1. Deux puissances africanistes ressurgies des cendres de la Deuxième Guerre mondiale.**

L'Allemagne a été une puissance coloniale, du XIXe siècle jusqu'à la fin de la Première guerre mondiale, quand ses colonies ont été partagées entre la Belgique, la France et le Royaume-Uni. La présence allemande s'étendait sur les territoires du Togo, du Cameroun, de la Tanzanie, du Ruanda-Urundi (Rwanda et Burundi), en Namibie et aussi dans des portions de l'Afrique du sud et du Congo belge ainsi qu'au nord du Gabon. La politique africaine de l'Allemagne est, aujourd'hui, concentrée sur les aspects économiques et de développement, avec une influence politique et culturelle limitée.

L'Allemagne a été la Nation-cadre pour l'opération EUFOR RD Congo, en 2006, mais cette prise en charge a été lente et a résulté, en grande partie, de la pression de ses pairs, surtout de la France. En 2008, l'Allemagne s'est abstenue de participer à l'opération EUFOR Tchad-RCA. La même année, l'Allemagne a fait partie des États qui étaient opposés à l'envoi d'une force européenne dans le Kivu, en RDC, suite à une demande des Nations Unies à l'UE. En l'absence de consensus, l'UE n'a pas pu, ainsi lancer une opération de soutien aux Nations Unies. Aussi, l'Allemagne s'est abstenue lors du vote de la Résolution 1973, du Conseil de Sécurité des Nations Unies, sur la Libye, le 18 mars 2011. Ainsi, elle n'a pas participé aux opérations militaires de l'OTAN contre la Libye<sup>585</sup>.

---

<sup>585</sup> Les autres États qui se sont abstenus étaient le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie. La position de l'Allemagne a été expliquée par le ministre des Affaires étrangères, Guido Westerwelle, dans une tribune publiée dans le journal *Süddeutsche Zeitung*, le 24 mars 2011. Ce texte fait apparaître les prémisses d'une politique étrangère allemande indépendante, par rapport au système d'alliances dans lequel le pays se trouve depuis les années 1950 (l'OTAN et la CEE/UE). Après avoir affirmé, en guise d'introduction, que « les décisions de politique étrangère portant sur la guerre et la paix sont difficiles », le ministre développe son argumentation sur trois points : le non-isolement de l'Allemagne dans la communauté internationale, le maintien de la solidarité atlantique et les possibles conséquences du conflit. Sur le premier aspect, M. Westerwelle souligne que :

« L'Allemagne ne s'est pas isolée. Ni au Conseil de Sécurité, ni à l'OTAN, ni à l'UE. Une majorité des États membres de l'UE ne participera pas à l'engagement militaire en Libye. L'UE, unanimement, s'est entendue sur un engagement humanitaire et, notamment sur notre insistance, sur un nouveau renforcement des sanctions contre le régime de Kadhafi. (...) Au Conseil de Sécurité, la Russie et la Chine, membres permanents du

Le Japon entretient une présence essentiellement économique en Afrique. Ce pays est un important partenaire en matière d'assistance au développement et dans des domaines comme la recherche médicale, la biodiversité et l'énergie solaire. Les intérêts énergétiques sont en effet très présents dans la démarche japonaise, ainsi que l'ouverture des marchés africains aux entreprises japonaises d'équipements et de services.

Les intérêts économiques sont aussi le facteur majeur de la politique italienne pour l'Afrique, ainsi que dans le cadre de l'aide au développement. En matière de paix et de

---

Conseil, ainsi que le Brésil et l'Inde se sont abstenus. Autrement dit : avec nous, trois des États du « groupe des quatre » (le Japon ne siégeant pas actuellement au Conseil) qui plaide depuis 2004 pour une réforme des Nations Unies et du Conseil de Sécurité. »

En matière de solidarité atlantique et sur l'engagement militaire de l'Allemagne, le ministre présente sa position nationale dans les termes suivants :

« Nous prenons la solidarité des membres de l'Alliance très au sérieux. Nous savons ce que nous devons à l'OTAN. Lors de la révision du concept stratégique de l'OTAN, nous avons plaidé pour que l'accent soit une nouvelle fois mis sur son obligation centrale, à savoir la légitime défense collective prévue par l'article 5. Je me permets de rappeler que la Libye, malgré toute l'inquiétude avec laquelle nous observons la situation et les crimes du régime de Kadhafi, ne constitue pas un cas d'intervention de l'Alliance au sens de l'article 5. À la différence de l'Afghanistan, en son temps.

La solidarité des membres de l'Alliance et la cohésion de l'UE et de l'OTAN sont des arguments de poids mais ils ne peuvent priver les États membres de leur propre pouvoir de décision concernant l'envoi de leurs troupes. On ne peut pas prendre une telle décision au seul motif que d'autres l'ont prise. Une décision comme celle-ci doit être prise après avoir pesé soi-même, soigneusement, le pour et le contre, après avoir mesuré les risques et les dangers, y compris le risque d'escalade. C'est ce que nous avons fait. Le gouvernement fédéral a décidé de ne pas envoyer de soldats allemands dans des opérations de combat en Libye. Aucun de nos partenaires n'avait été laissé dans l'incertitude sur ce point, nous nous étions exprimés tôt, directement et sans ambiguïté. Notre vote au Conseil de Sécurité était la conséquence logique de notre décision, soigneusement pesée. »

Le ministre termine sa démonstration en portant un regard critique sur les possibles conséquences de la guerre, pour les populations civiles et les implications dans le monde arabe :

« Cependant, nous n'avons jamais fait mystère de notre scepticisme quant à une intervention militaire. Sans parler des victimes civiles auxquelles il faut s'attendre : que se passe-t-il si les frappes aériennes ne mettent pas un terme à la guerre civile ? Est-ce que des troupes interviendront alors tout de même au sol ? Le risque d'escalade peut-il être contrôlé ? Le soutien du monde arabe est-il vraiment aussi clair qu'on le prétend ? La résolution de la Ligue arabe ne l'était pas, en tout cas, et les prises de position venues du monde arabe après le début des frappes aériennes non plus. À quoi ressemble aujourd'hui, dans les faits, la participation annoncée du monde arabe à cette opération ? N'y a-t-il pas finalement un risque, malgré tout, de donner l'impression d'une intervention de l'Occident ? Qu'est-ce que cela signifie pour la future évolution du monde arabe, pour les mouvements de libération et les efforts de réforme des autres pays d'Afrique du Nord ? « Respice finem », dit la maxime. Considère la fin !

Un autre principe vaut tout autant : Roma locuta, causa finita. Le Conseil de Sécurité a tranché et pour tous ceux qui, après réflexion, ont choisi l'intervention militaire, il existe désormais une base juridique internationale. Je souhaite ardemment que nos inquiétudes se révèlent infondées. J'espère qu'il sera possible de garantir de manière fiable la protection de la population civile comme le prévoit la résolution. »

WESTERWELLE Guido, Ministre Fédéral des Affaires Étrangères de l'Allemagne, « Bedenke Das Ende ! » (« Considère la fin ! ») (en allemand), *Süddeutsche Zeitung*, n° 69, page 2, jeudi 24 mars 2011, <http://www.sueddeutsche.de/politik/libyen-einsatz-kritik-an-der-deutschen-position-bedenke-das-ende-1.1076441> et traduction française, [http://www.cidal.diplo.de/Vertretung/cidal/fr/pr/actualites/nq/Dossier\\_Nordafrika/2011\\_03\\_24\\_Ww\\_Li\\_byen\\_pm.html](http://www.cidal.diplo.de/Vertretung/cidal/fr/pr/actualites/nq/Dossier_Nordafrika/2011_03_24_Ww_Li_byen_pm.html) (Centre d'information et de documentation sur l'Allemagne) (consulté le 15 novembre 2011).

sécurité, l'Italie a été un des pays très actifs dans l'opération des Nations Unies en Somalie<sup>586</sup>, dans les années 1990. Elle a aussi contribué, de manière décisive, au succès de la Mission des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ), de 1992 à 1995<sup>587</sup>. Le processus de paix entre le gouvernement du Mozambique et la RENAMO, formalisé le 21 août 1993, a bénéficié de la médiation de la Communauté de Saint Egidio<sup>588</sup>, basée à Rome, avec le soutien du gouvernement italien. Mais la crise de la zone euro ne risque-t-elle pas d'affecter les visées italiennes ? Cette même interrogation n'est-elle pas valable pour le Portugal, la Belgique et l'Espagne dont la présence en Afrique est déjà relativement modeste.

## 2. Des actions portugaises, belges et espagnoles, intéressées quoique limitées.

Le Portugal, dernière puissance coloniale à quitter l'Afrique subsaharienne, en 1974 et 1975, garde des liens politiques, économiques et de sécurité et défense avec les États africains lusophones. Le cadre de coopération politique est la Communauté des Pays de Langue Portugaise (CPLP). La politique africaine du Portugal est relativement modeste car, la priorité c'est l'Europe<sup>589</sup>. Toutefois, le commerce et les investissements croisés jouent un grand rôle

---

<sup>586</sup> La contribution italienne à l'Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM) a été la deuxième, après les États-Unis, avec 3500 soldats, sur un effectif total de 45 000 soldats, dont 28 000 américains.

Forces Armées Italiennes, « Operation Ibis, Somalia », <http://www.esercito.difesa.it/en-US/Activity/MissionsAbroad/Missionscarried/Pages/IbisSomalia.aspx?status=Conclusa> (consulté le 15 novembre 2011).

<sup>587</sup> L'ONUMOZ a été créée par la résolution 782 du Conseil de Sécurité, du 7 octobre 1992. La mission a été déployée pour une période de 2 ans, de décembre 1992 à décembre 1994 (les derniers éléments ont quitté le pays en février 1995). Elle se composait de 6979 soldats (y compris 354 observateurs militaires) et 1144 policiers. Cette mission a coûté 500 millions de dollars et a été d'un grand succès pour le processus de paix et de retour à la démocratie au Mozambique. L'Italie a eu un rôle diplomatique de premier plan, en facilitant les contacts entre les forces belligérantes (le gouvernement et le mouvement armé d'opposition, RENAMO). Le chef de la mission était Aldo Aiello. L'Italie a contribué avec 1000 soldats.

Nations Unies, « ONUMOZ, Opération de l'ONU au Mozambique », <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/past/onumoz/index.shtml> (consulté le 15 novembre 2011).

<sup>588</sup> La Communauté Saint Egidio, est une organisation catholique fondée en 1968, à Rome. Depuis les années 1990, la Communauté s'est engagée dans des actions de médiation dans des zones de conflit, comme au Liban, au Mozambique, en Algérie, au Kosovo et en Afrique centrale (Burundi, Congo, Rwanda). Son rôle dans le processus de paix au Mozambique a donné beaucoup de visibilité à la Communauté, qui pratique une médiation discrète, avec le soutien du Vatican et du gouvernement italien. L'un de ses fondateurs, Andrea Riccardi, a été nommé, en novembre 2011, au poste de ministre chargé de la coopération internationale.

<http://www.santegidio.org/index.php?&idLng=1063> (consulté le 15 septembre 2012).

<sup>589</sup> La création tardive de la CPLP, le 17 juillet 1996, est un reflet des priorités européennes du Portugal. La CPLP comprend le Portugal, l'Angola, le Brésil, Cap-Vert, la Guinée-Bissau, Mozambique, São Tomé e Príncipe et le Timor-Oriental.

Communauté des Pays de Langue Portugaise, <http://www.cplp.org/id-115.aspx> (consulté le 15 septembre 2012).

L'influence politique portugaise sur les pays africains lusophones, du fait des limites économiques et en matière de projection de puissance, est inexistante. Pour les pays africains, le Portugal leur permet d'avancer leurs intérêts dans le cadre de l'UE. En échange, le Portugal dispose, en Afrique, d'un marché pour ses productions.

dans l'engagement portugais en Afrique subsaharienne, notamment en Angola (pétrole, banques) et au Mozambique. L'Afrique du sud, qui abrite une importante communauté portugaise et lusophone, est l'un des principaux pays partenaires du Portugal en Afrique. Le Portugal est aussi engagé en Guinée-Bissau et en République Démocratique du Congo, avec une présence dans les missions européennes EUSEC et EUPOL, dont le premier Chef de mission, de 2005 à 2010, était le Superintendant Adilio Custódio, du Portugal. Ce pays a aussi des programmes de Coopération technique et militaire (CTM) avec les États de la CPLP<sup>590</sup>. Comme pour la France et la Belgique, le Portugal contribue à maintenir l'Afrique subsaharienne dans les priorités stratégiques de la PESC-PSDC.

La politique africaine de la Belgique est essentiellement axée sur la République Démocratique du Congo, le Rwanda et le Burundi. En 1994, c'était en effet la Belgique qui disposait du plus grand contingent dans la Mission des Nations Unies au Rwanda (MINUAR). Mais ces forces n'ont pas pu empêcher les violences et le génocide anti-tutsi. Dix parachutistes belges, assignés à la garde du Premier Ministre du Rwanda, Mme Agathe Uwilingiyimana, ont été assassinés, le 7 avril 1994. Ce qui a provoqué le retrait du contingent belge de la MINUAR. Depuis ces événements, la présence militaire belge, en Afrique, s'est limitée à la coopération bilatérale et à la participation, modeste, dans les opérations des Nations Unies et de l'Union Européenne. Les niveaux, de participation plus élevée, ont été atteints pour les opérations Artémis, avec 66 soldats, et EUFOR RD Congo, avec 59 soldats. La Belgique est très engagée en effet, dans la relation bilatérale avec la RDC, où elle a des

---

Dans la crise économique qui frappe le Portugal, le pays a aussi appelé aux investissements de la part de l'Angola, le plus riche des États africains de la CPLP.

« Angola-Portugal, la colonisation à l'envers », Slate Afrique, 24 août 2011, <http://www.slateafrique.com/28847/angola-portugal-linversion-coloniale-luanda> (consulté le 15 avril 2012).

L'Angola, comme le Brésil, est devenu une destination importante de l'émigration portugaise récente. Selon les statistiques officielles du Portugal, l'Angola a accueilli plus de 23 000 portugais en 2009 (dernière année disponible) dont 21 000 avec des visas de travail.

Observatoire de l'Émigration (en portugais, Portugal), « Angola », <http://www.observatorioemigracao.secomunidades.pt/np4/paises.html?id=9> (consulté le 15 avril 2012).

<sup>590</sup> Les premiers accords de coopération technico-militaire entre le Portugal et les Pays africains de langue officielle portugaise (PALOPs) ont été signés en 1988. La coopération la plus importante a lieu avec l'Angola, qui représente 40% des dépenses dans ce domaine. Comme pour la France, le Portugal a aussi réussi à inscrire ses priorités en matière de CTM, dans le cadre des programmes de l'UE d'assistance aux capacités africaines de paix (programme « PAMPA » de soutien aux missions de paix en Afrique – Programa de apoio às missões de paz em África).

ALEXANDRA DUARTE Susana (sous-lieutenant, Armée de Terre, Portugal), « A Cooperação Técnico-Militar Portuguesa » (en portugais), Revista militar (Ministère de la Défense Nationale du Portugal), 4 décembre 2011, <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=648> (consulté le 15 avril 2012).

intérêts économiques. Mais, son influence politique y a été récupérée, en partie, par la France et par les États-Unis. L'aide au développement est aussi un autre vecteur de l'action de la Belgique en Afrique<sup>591</sup>.

L'Espagne a des intérêts économiques en Afrique subsaharienne, notamment en Guinée Équatoriale et, en Angola, dans le secteur pétrolier. Mais à l'exception de la Guinée Équatoriale, dont l'espagnol est la langue officielle, son influence politique et culturelle est très réduite. Sa politique africaine est très centrée sur les problèmes de l'immigration en provenance de l'Afrique du nord (Maroc, Algérie). Pour des raisons historiques et géographiques, le Maroc est, en effet, l'une des priorités de la politique étrangère espagnole pour l'Afrique du Nord<sup>592</sup>. En Afrique subsaharienne, l'Espagne a été engagée dans

---

<sup>591</sup> Sur l'état récent de la politique congolaise de la Belgique, voir WILLAME Jean-Claude, « Heurs et malheurs d'un « noko » en quête d'identité et de cohérence », L'Afrique des Grands lacs, Annuaire 2009-2010, Université d'Anvers (Belgique), pp. 351-357, <http://www.ua.ac.be/objs/00245660.pdf> (consulté le 15 novembre 2011).

L'auteur porte un regard très critique sur la présence belge en RDC et cite l'historien belge Guy Vanthemsche, selon lequel « Après quatre décennies, la présence belge au Congo est réduite à bien peu de choses ; inversement, le Congo ne joue qu'un rôle extrêmement modeste dans la société belge de ce début du XXI<sup>e</sup> siècle. »

En ce qui concerne les activités économiques, l'auteur note ainsi que :

« Pour ce qui regarde l'est du Congo et en particulier le Kivu, on mesurera cette « modestie » en constatant que toutes les anciennes grandes entreprises minières belges (Kilo-Moto, Symétain, Sominki, etc.) ont quitté depuis longtemps le navire. Grandeur et décadence de l'histoire coloniale, elles sont aujourd'hui « remplacées » par de petites sociétés commerciales belges listées dans les annexes des rapports du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles au Congo et qui sont des firmes où aboutit le coltan après un tortueux itinéraire qui part du Congo et transite par l'Ouganda, les Émirats arabes unis et le Kazakhstan : les sociétés le plus souvent citées, Cogecom, Sogem, Specialty Metals, Trademet, etc., ont été placées en 2002, avec d'autres « entreprises » sud-africaines, anglaises, canadiennes, suisses et américaines, sur la liste des 64 sociétés considérées par le groupe d'experts comme violant le code de conduite de l'OCDE. Est-ce par ce qu'il n'existe plus que de « petits intérêts d'extraction », pour reprendre l'expression de Dominique Darbon, que les rapports officiels entre la Belgique et son ex-colonie se sont dilués dans du belgo-belge, voire dans des conflits d'ego entre « excellences. » ; op. cit. p.351.

Cet article a suscité une réponse critique, portant sur le rôle joué par l'ancien ministre des affaires étrangères, et ancien commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, Louis Michel, dans le règlement des crises en RDC. L'auteur de cet article accuse Louis Michel de partialité et d'un biais pro-rwandais, lors des crises qui ont opposé la RDC et le Rwanda.

BUCYALIMWE MARARO Stanislas, « Le « Noko » vu par son « neveu ». Une vue congolaise sur les relations belgo-congolaises. Commentaire sur l'article de Jean-Claude Willame », L'Afrique des Grands lacs, Annuaire 2009-2010, Université d'Anvers (Belgique), pp. 359-365, <http://www.ua.ac.be/objs/00245661.pdf> (consulté le 15 novembre 2011).

« Noko » signifie « Oncle », en langue lingala de la RDC.

<sup>592</sup> L'Espagne possède et réclame sous sa souveraineté, deux enclaves et plusieurs îles dans les côtes marocaines : Ceuta, Melilla, les îles Chafarinas, Peñón de Alhucemas, Peñón de Vélez de la Gomera et l'îlot de Perejil. Ces territoires, occupés par des garnisons militaires, sont une source de friction permanente entre le Maroc et l'Espagne. Le 10 juillet 2002, des marins marocains ont occupé brièvement l'îlot de Perejil (qui n'est pas habité). Ils ont été remplacés ensuite par des troupes d'infanterie de marine, qui ont été délogées par une opération militaire espagnole qui a mobilisé des moyens maritimes (une dizaine de vaisseaux, dont trois frégates) et aériens (avions de combat F-18 et Mirage F-1 et 7 hélicoptères de transport et d'appui au sol) et le

l'opération EUFOR RD Congo, de l'UE, en 2006, avec une compagnie de réaction rapide de la Légion Espagnole.

La coopération sino-africaine apparaît être une alternative sérieuse à la conditionnalité politique de Cotonou, présentée par l'Occident et perçue par tout afro-optimiste, comme un mécanisme de promotion et de sauvegarde des valeurs participant à la paix et à la stabilité en Afrique subsaharienne, dans l'approche compréhensive, (objective et évidente) de l'UE. La relation sino-africaine vise un multilatéralisme multipolaire, là où, en effet, l'UE et l'Occident en général avec le Japon et la Corée du sud, cherchent un multilatéralisme efficace.

## **Section 2 : Le partenariat sino-africain : une alternative à la conditionnalité politique de Cotonou.**

La narrative et la pratique du partenariat sino-africain, présentées sous le prisme d'une relation « gagnant-gagnant », a aussi pour objectif de modifier, à terme, l'équilibre des pouvoirs économiques et politiques, du Nord vers le Sud. Ce discours est celui de la Déclaration de Beijing, du 12 octobre 2000, dont la mise en œuvre relève du Forum de Coopération Sino-Africain (FCSA).

C'est en 2006 que la RPC rend publique sa politique envers l'Afrique. Celle-ci reprend les grandes lignes du partenariat de 2000. Cette coopération est inscrite dans le cadre général de la politique extérieure chinoise, basée sur les Cinq Principes de la Coexistence Pacifique, formulés dès 1954<sup>593</sup>. Il y a aussi une continuité historique, entre le nouveau partenariat avec

---

débarquement de forces spéciales (une vingtaine de soldats). Lors de cette crise, l'UE s'est trouvée divisée sur la position à prendre face au Maroc, qui est un important partenaire politique et commercial de la France et aussi du Portugal (avec l'Accord de bon voisinage, d'amitié et de coopération, du 30 mai 1994 et aussi l'Accord de coopération en matière de défense, du 23 septembre 1993). L'Italie et la présidence danoise de l'UE se sont rangées aux côtés de l'Espagne. Ce pays a fini par faire appel à la médiation américaine pour résoudre le conflit de manière diplomatique, avec le retrait des forces et un accord avec le Maroc qui exclut l'envoi de soldats, des deux côtés, sur l'îlot. Suite à cet épisode, l'Espagne a lancé un programme de développement de ses capacités militaires aéronavales de protection et de projection.

GUTIERREZ CASTILLO Víctor Luis, « Le conflit hispano-marocain de l'île de Persil : études des titres de souveraineté et de son statu quo », *Annuaire du Droit de la mer*, A.D.Mer, 2003, tome 8, pp. 83-98.

<sup>593</sup> Les cinq principes de la coexistence pacifique ont été formalisés dans le préambule du Traité sino-indien sur le Tibet, signé à Beijing le 29 avril 1954. Ce Traité est basé sur les principes suivants : « Respect mutuel de l'intégrité territoriale et de la souveraineté ; Non-agression mutuelle ; Non-immixtion mutuelle dans les affaires intérieures ; Égalité et avantages mutuels ; Coexistence pacifique ».

FOCSANEANU Lazar, « Les « cinq principes » de coexistence et le Droit International », *Annuaire français de Droit International*, volume 2, 1956 pp. 150-180, [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi\\_0066-3085\\_1956\\_num\\_2\\_1\\_1229](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_1956_num_2_1_1229) (consulté le 30 novembre 2011).

Ces principes ont été inscrits dans le préambule de la Constitution de la RPC, lors de la révision du 4 novembre 1982.

l'Afrique et les relations bilatérales que la Chine a développée, avec les pays africains, à partir de la décennie de 1960<sup>594</sup>.

La coopération sino-africaine a beaucoup évolué avec le temps. Jusqu'aux années 1990, elle était inspirée essentiellement par des préoccupations politiques et idéologiques. Pendant la période de la Guerre froide, la Chine a apporté son soutien technique et matériel aux mouvements de libération nationale, notamment dans l'Afrique lusophone, en Rhodésie et en Afrique du sud. À partir de la deuxième moitié des années 1970, cette assistance s'est inscrite dans le rapprochement avec les États-Unis et visait à contrer l'influence de l'URSS sur le continent<sup>595</sup>.

Après le début des réformes économiques, dans les années 1980, la Chine s'est occupée davantage de ses affaires intérieures et moins de l'Afrique.

Mais, depuis les années 90, elle s'attache à renforcer sa coopération et sa présence dans la région. La visite du président Jiang Zemin, en Afrique, en 1996, marque le début d'une nouvelle relation entre la Chine et le continent noir. À partir de la fin des années 1990, la Chine émerge comme une grande puissance économique, derrière les États-Unis, l'Europe et le Japon. Elle est en effet, porteuse d'un mouvement de bouleversement de l'ordre économique mondial, dominé par les États développés.

---

<sup>594</sup> La coopération bilatérale sino-africaine était régie à ses débuts selon huit principes pragmatiques, autour de projets qui avaient une portée politique importante. Les huit principes étaient : 1) l'égalité et les bénéfices mutuels entre les partenaires, 2) le respect de la souveraineté et l'absence de conditions, 3) l'utilisation de dons ou de prêts sans intérêts, 4) le renforcement de l'indépendance et de l'autonomie du pays bénéficiaire, 5) la réalisation de projets qui nécessitent des investissements restreints et qui peuvent être réalisés dans le court terme, 6) la fourniture d'équipement et de matériel de qualité aux prix du marché, 7) l'assistance technique et 8) l'engagement de payer les experts aux tarifs locaux. Ces principes ont évolué mais continuent d'être appliqués aujourd'hui. L'un des grands projets phares des années 1970 a été le « Chemin de fer de la Liberté », qui permettait d'exporter le cuivre de la Zambie vers la Tanzanie, pour l'exportation par voie maritime, sans passer par l'Afrique du sud (au temps du régime de l'apartheid).

POZZAR Marie-Hélène, « L'aide chinoise à l'Afrique, La difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement », Université du Québec à Montréal (UQAM), Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement, 47 p., p. 17, Octobre 2009, [http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/L\\_aide\\_chinoise\\_a\\_l\\_Afrique.pdf](http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/L_aide_chinoise_a_l_Afrique.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>595</sup> La RPC a soutenu jusqu'aux années 1990, la lutte armée de la FNLA et de l'UNITA, en Angola, contre le MPLA, au pouvoir, soutenu par Cuba et l'URSS. Avec la fin de la Guerre froide les relations entre la RPC et l'Angola sont entrées dans une période de normalisation. Mais ce n'est qu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle qu'elles se sont pleinement développées. L'Angola est le deuxième partenaire commercial de la Chine, en Afrique subsaharienne, après l'Afrique du Sud.

« Évaluation des engagements de la Chine en Afrique dans le cadre du FOCAC et cartographie des perspectives d'avenir », Centre d'études chinoises, Université de Stellenbosch (Afrique du Sud), Rapport préparé pour la Fondation Rockefeller, 297 p., p.21 et p. 29, janvier 2010, <http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2010/03/FRENCH-Evaluating-Chinas-FOCAC-commitments-to-Africa-2010.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

D'autres pays vont ainsi suivre la même montée, dans le sillage de son exemple, tels que l'Inde et le Brésil, mais dans des contextes et des conditions différents. La normalisation des relations avec la Russie, pendant les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle, permet de stabiliser sa frontière nord et à l'ouest, vis-à-vis de l'Asie Centrale, notamment à travers l'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS)<sup>596</sup>. La priorité donnée au développement économique se poursuit, tout en renforçant les capacités de sécurité et de défense nationales pour la projection de l'influence politique.

Les principes de la coexistence pacifique sont en vigueur. Mais, comme pour l'Inde, le Brésil et l'Afrique du sud, cela n'exclut pas la compétition et l'opposition avec les États-Unis et l'Europe.

Dans sa recherche de nouveaux marchés et pour l'accès aux matières premières, dont son industrie a besoin, la Chine a trouvé, en Afrique, un accueil positif de la part d'États qui sortaient d'années d'ajustements structurels dictés par les pays développés, sans que cela ait permis un décollage économique ou une relation politique plus équilibrée. La Chine offre des investissements avec peu de conditions politiques, ainsi que des prêts dans des conditions avantageuses, des transferts de technologies et de la formation. Elle s'intéresse particulièrement au développement d'infrastructures de transport et de communication, qui font défaut dans la majorité des États de l'Afrique subsaharienne. L'Afrique offre l'accès à ses matières premières et a des potentialités de marché à moyen et long termes, qui correspondent à la vision chinoise d'un investissement stratégique, graduel, par étapes et sûr, où les aspects économiques priment, d'abord, avec des considérations politiques, d'influence et de sécurité toutefois.

Mais les engagements politiques et économiques sino-africaines, abordés en sous-section 1, trouvent un fondement dans ce confucianisme asiatique où la recherche du « milieu en vue de l'harmonie » est aux antipodes de l'axiome de la confrontation d'idées, comme source de lumière acceptée avec réserve pour les africains, tel qu'on l'étagera en sous-section 2.

---

<sup>596</sup> L'Organisation de Coopération de Shanghai a été créée le 15 juin 2001, en Chine. Elle se compose de la Chine, du Kazakhstan, du Kirghizstan, de la Russie, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan. L'Inde, l'Iran, la Mongolie et le Pakistan ont le statut d'observateurs. L'Inde, l'Iran et le Pakistan ont aussi exprimé leur intérêt d'adhérer à l'OCS. Le Belarus et le Sri-Lanka ont un statut de partenaires de dialogue. L'OCS est un forum de discussion, de coopération et de coordination en matière politique, économique et aussi de sécurité axé sur les problèmes de l'Asie centrale ; source : site officiel de l'OCS, <http://www.sectso.org/EN/brief.asp> (consulté le 15 septembre 2012).

### **Sous-section 1 : Une relation sino-africaine basée sur des engagements multiformes.**

La nouvelle relation entre la Chine et l’Afrique, a été déclinée en 1996, lors de la visite du Président Jiang Zemin, dans 6 États africains<sup>597</sup>. Au cours de cette visite, le Président chinois a prononcé un discours au siège de l’Organisation de l’Union Africaine, à Addis-Abeba, en Éthiopie, dont le thème était « Pour une nouvelle œuvre monumentale dans les annales de l’amitié sino-africaine ». Cette allocution est une déclaration de principe sur la nouvelle relation qui se dessine entre la Chine et l’Afrique, conformément à l’esprit des cinq points de la coexistence pacifique. Elle sera basée sur :

- 1.) la non-ingérence ;
- 2.) l’appropriation, la confiance et la coopération ;
- 3.) l’assistance économique sans conditionnalité ;
- 4.) la défense de la cause de l’Afrique dans les forums internationaux ;
- 5.) la promotion d’un environnement international plus favorable au développement africain<sup>598</sup>.

Au cours de cette visite, le Président Jiang Zemin a annoncé, aussi, le projet de créer un Forum sur la Coopération Sino-Africaine. Quatre ans plus tard, les Ministres chargés des Affaires Étrangères, du Commerce Extérieur et de la Coopération Internationale, des Affaires Économiques ou Sociales, de la Chine et des pays africains, réunis à Beijing, du 10 au 12 octobre 2000, ont inauguré le Forum sur la Coopération Sino-Africaine (FCSA), lors de la première Conférence ministérielle Afrique-Chine (A) suivie, de la Déclaration de 2006 (B).

#### **A. Une Première Conférence sino-africaine de 2000 : base d’un partenariat « gagnant-gagnant », depuis 2000.**

Quarante-quatre États africains, sur les 53 que comptait le continent, étaient représentés à la première Conférence ministérielle sino-africaine. Les neuf États absents étaient ceux qui maintenaient encore des relations diplomatiques avec la République de

---

<sup>597</sup> L’Égypte, l’Éthiopie, le Kenya, le Mali, la Namibie et le Zimbabwe. La visite du Président chinois a eu lieu du 8 au 22 mai 1996 et a été suivie de la signature de nombreux accords bilatéraux de coopération économique.

<sup>598</sup> ZEMIN Jiang, « Pour une nouvelle œuvre monumentale dans les annales de l’amitié Sino-africaine », Beijing Review, 1996, n°22, pp. 7-11, 27 mai 1996, <http://www.sinoperi.com/Articles-Toc.aspx?year=1996&issue=22&lang=FR#> (consulté le 30 novembre 2011).

Chine-Taïwan<sup>599</sup>. Au terme de la Conférence, les parties présentes ont adopté la Déclaration de Beijing<sup>600</sup>, qui définit les termes de la coopération entre les États de l’Afrique et la Chine.

### **1. Une Déclaration de Beijing de 2000 pour un nouveau partenariat Chine-Afrique.**

La Déclaration de Beijing, du 12 octobre 2000, annonce le nouveau partenariat entre la Chine et l’Afrique, qui va se développer dans les premières années du XXIe siècle. Ce texte de référence va au-delà de la coopération économique. Il contient aussi des aspects politiques et de gouvernance, qui sont partie intégrante du partenariat sino-africain.

Le préambule de la Déclaration fait ainsi référence à un dialogue collectif « sur la base de l’égalité et des avantages réciproques et de la recherche de la paix et du développement ». Aussi, la Chine se positionne volontairement au même niveau que ses partenaires africains, en dépit des grandes différences économiques et politiques, qui les séparent, en adoptant une perspective sud-sud du dialogue entre les deux parties. Elle ne s’identifie pas, pour ses interlocuteurs, comme une partie du monde développé. L’inégalité nord-sud est explicitement présentée comme un facteur déstabilisateur<sup>601</sup> dans le préambule de la Déclaration.

La convergence des intérêts sino-africains est confortée par la référence aux relations passées et présentes entre la Chine et l’Afrique et leur appartenance à un même

---

<sup>599</sup> L’Afrique du sud, le Burkina Faso, la Gambie, le Libéria, le Malawi, São Tomé e Príncipe, le Sénégal, le Swaziland et le Tchad. En 2012, seuls le Burkina-Faso, la Gambie, São Tomé e Príncipe et le Swaziland, ont des relations diplomatiques avec la République de Chine – Taïwan.

<sup>600</sup> Forum sur la Coopération Sino-africaine (FCSA), « Déclaration de Beijing », Beijing, le 12 octobre 2000, <http://www.focac.org/fra/ltda/dyjbzjhy/D2009/t168987.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>601</sup> Les signataires de la Déclaration décrivent cette inégalité et ses conséquences, dans le préambule, de la manière suivante :

« Nous sommes conscients du fait qu’à l’approche d’un nouveau siècle, la paix et le développement sont loin d’être complètement réalisés dans le monde d’aujourd’hui à cause de l’existence persistante des facteurs déstabilisateurs graves et d’un énorme écart entre le Nord, riche, et le Sud, pauvre.

Nous réaffirmons que les injustices et les inégalités dans le système actuel des relations internationales ne vont pas dans le sens du courant de notre époque en quête de la paix et du développement sur le globe, et qu’elles compromettent le développement des pays du Sud et menacent la paix et la sécurité internationales. Nous soulignons que l’établissement d’un nouvel ordre politique et économique international, juste et équitable, est indispensable pour la démocratisation de ces relations internationales et la participation effective des pays en développement au processus international de prise des décisions. »

Cette partie de la Déclaration fait aussi ressortir une convergence d’opinions sur les avantages et les écueils de la mondialisation économique et politique, en notant que si « la globalisation accroît l’interdépendance des différentes économies, que néanmoins, elle profite surtout aux pays développés et que la plupart des pays en développement, notamment les économies faibles et vulnérables ainsi que les pays les moins avancés de l’Afrique, se trouvent dans une situation défavorable qui met sérieusement au défi leur sécurité économique, voire leur souveraineté d’État. »

ensemble international<sup>602</sup>.

La Déclaration de Beijing compte 10 paragraphes, dont la philosophie correspond aux lignes directrices de la politique étrangère chinoise et aux attentes des États africains, qui voient dans ce partenaire, un contrepoids dans leurs relations avec les États-Unis et les États européens.

La Déclaration est en effet sans équivoque sur ces éléments, dans son paragraphe premier où, après des références à la Charte des Nations Unies, à la Charte de l'Union Africaine et aux cinq principes de la coexistence pacifique, il est affirmé le principe de l'égalité entre les États et le rejet de toute forme de domination.

Les paragraphes 2 ; 3 et 4, concernent les questions de politique internationale et de gouvernance, dans un langage critique à l'égard des États-Unis et de ses alliés européens. Il est ainsi question de rappeler le principe du non-recours à la force pour résoudre les conflits entre les États, avec une mention en particulier pour la question du désarmement et de la non-prolifération nucléaire. La Déclaration exprime aussi le soutien au « rôle primordial du Conseil de Sécurité des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité dans le monde », tout en appelant à la réforme de la composition du Conseil de Sécurité, ainsi que des organisations économiques et financières internationales. Sur ces aspects, la Chine se trouve ainsi des alliés, même divisés. En effet, au sein de l'Union Africaine, il n'y a pas de consensus sur l'État africain qui devrait accéder au Conseil de Sécurité des Nations Unies, si le nombre de membres permanents était augmenté. De même, pour la Banque Mondiale et le FMI, les pays émergents, dont fait partie la Chine, et les pays africains, sont loin de détenir une majorité des voix, dans des institutions qui reflètent, avant tout, un consensus entre les États développés<sup>603</sup>.

---

<sup>602</sup> Dans le préambule de la Déclaration, la Chine et les pays africains affirment leur identité commune de « pays en développement », comme l'un des éléments de base de la nouvelle relation sino-africaine. Cette relation basée sur des intérêts communs est porteuse d'un projet de rééquilibrage de l'ordre international, jugé dominé par les intérêts des pays développés. Les signataires affirment ainsi, que :

« Nous soulignons en outre que l'appartenance de la Chine et des États africains à la même famille des pays en voie de développement identifie leurs intérêts fondamentaux et nous avons la conviction qu'il est particulièrement important, pour le raffermissement de la solidarité entre les pays en développement et la promotion de l'avènement d'un nouvel ordre international, d'entretenir des liens étroits de consultations entre la Chine et l'Afrique sur le plan international. »

<sup>603</sup> Au premier rang desquelles se trouvent la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. Le 5 novembre 2010, le Conseil exécutif du FMI a approuvé une réforme de la gouvernance de l'institution, de ses quotas et des droits de vote. Selon cette décision les pays Européens devront céder deux places, sur les huit qu'ils contrôlent (Allemagne, France, et Royaume-Uni plus 5 sièges élus entre les autres États européens, membres de l'UE ou pas). Le Conseil exécutif reste inchangé à 24 membres, avec un « super-groupe » de dix États qui sont,

En matière de gouvernance et sur un sujet qui touche à la conditionnalité politique, la Chine et les États africains, déclarent leur respect de « l'universalité des droits de l'homme et des libertés fondamentales », tout en rappelant le besoin de « préserver la diversité du monde et de faire prévaloir le principe de la recherche des terrains d'entente par-delà les divergences »<sup>604</sup>. C'est une idée sous-jacente au concept de multipolarité, auquel la Chine, comme d'autres pays émergents, adhère.

La multipolarité ce n'est pas le multilatéralisme efficace de l'Union Européenne, qui suppose une action basée sur des valeurs et des principes partagés, correspondant aux conceptions et aux choix européens<sup>605</sup>. Le souverainisme et le libre choix en matière politique, économique et sociale, sont mis en avant dans le paragraphe 4 de la Déclaration<sup>606</sup>.

La conditionnalité politique est explicitement critiquée, avec une condamnation des « pratiques visant à politiser les droits de l'homme et à assortir l'assistance économique, des conditions en matière de droits de l'homme ». Ces pratiques seraient considérées, elles-mêmes, comme contraires aux droits de l'homme, car elles limiteraient liberté de choix des États et aussi des populations, en matière de systèmes politiques, économiques et sociaux de gouvernance.

Contrairement à l'Accord de Cotonou, la Déclaration de Beijing porte, par ailleurs, exclusivement sur les relations intergouvernementales. Ce qui explique pourquoi il n'y a pas de référence à la société civile et aux ONG. Toutefois, ces éléments sont pris en compte dans des déclarations politiques sino-africaines ultérieures et aussi, dans le cadre des activités du

---

les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, la Chine, l'Inde, la Russie et le Brésil (groupe des BRIC). À terme, après 2014, l'Afrique du sud et le Brésil, pourraient aussi avoir des sièges « permanents ». Les 14 sièges restants sont élus au sein de groupes de vote regroupant plusieurs États. Les votes sont pondérés en fonction des indicateurs économiques des pays et de leur contribution au FMI. Les États de l'UE contrôlent ainsi environ 30% des voix, suivis par les États-Unis avec 16,5%. La part de l'Afrique subsaharienne est de 4,84% en 2012.

Fonds Monétaire International, « Le Conseil d'administration du FMI approuve une vaste réforme des quotes-parts et de la gouvernance », Communiqué de presse n° 10/418, 5 novembre 2010, <http://www.imf.org/external/french/np/sec/pr/2010/pr10418f.htm> (consulté le 30 novembre 2011) ;

« IMF Executive Directors and Voting Power », 16 mai 2012, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>604</sup> Déclaration de Beijing, du 12 octobre 2000, paragraphe 4.

<sup>605</sup> Et aussi à ceux des États-Unis et du Canada, dans l'hémisphère occidental.

<sup>606</sup> Les signataires déclarent ainsi que « Chaque pays a le droit de choisir dans sa marche en avant son système social, sa voie de développement et son mode de vie, en fonction de ses particularités nationales. Comme les pays du monde diffèrent les uns des autres par leurs systèmes sociaux, leurs niveaux de développement, leurs contextes historiques et culturels ainsi que leurs conceptions des valeurs, ils ont le droit de choisir leurs propres approches et modèles pour promouvoir et protéger les droits de l'homme chez eux. »

FCSA.

Les paragraphes 5 à 10 de la Déclaration sont consacrés à la coopération entre l'Afrique et la Chine, avec des approches à la fois générales et précises, sur les modalités et le contenu du partenariat. En même temps, il est décrit une division du travail qui inclut aussi les pays développés, qui ont « La responsabilité et l'obligation d'aider les pays en développement ».

Dans le cadre d'une coopération « mutuellement avantageuse en vue d'un développement commun », la Chine et les États africains doivent « renforcer davantage leur unité et leur collaboration, relever ensemble les défis de la mondialisation, en en tirant profit tout en évitant ses méfaits ».

Le paragraphe 6 de la Déclaration fait l'éloge de la coopération régionale africaine et salue la création de l'Union Africaine<sup>607</sup>. Le rôle de l'UA en matière de règlement des conflits régionaux, est souligné ainsi que la responsabilité des Nations Unies dans le règlement des crises et des conflits en Afrique<sup>608</sup>.

Le paragraphe 7 fait état de risques et menaces pour l'Afrique, au nombre desquelles figurent les maladies infectieuses, le paludisme et le VIH/SIDA, ainsi que la pauvreté et la question du terrorisme. Ce dernier aspect est à souligner car, à l'époque, ce n'était pas encore la menace n°1 pour les États-Unis et ses alliés européens<sup>609</sup>.

---

<sup>607</sup> La déclaration de la création de l'UA a été faite, à Syrte, en Libye, le 9 septembre 1999, lors du Sommet de l'OUA. L'Acte constitutif de l'UA, a été signé, à Lomé, au Togo, le 11 juillet 2000 et est devenu effectif, lors du dernier Sommet de l'OUA, du 9 au 11 juillet 2001, à Lusaka, en Zambie. Le premier Sommet de l'UA, a eu lieu à Durban, en Afrique du sud, du 8 au 10 juillet 2002. Le nouveau partenariat sino-africain accompagne ainsi l'évolution politique des institutions de la coopération panafricaine.

<sup>608</sup> La Déclaration appelle les Nations Unies à ses responsabilités et lui demande d'accorder « une attention particulière au règlement des conflits en Afrique. » et de « prendre à cet effet toutes les mesures nécessaires, comme l'élaboration de plans efficaces de maintien de la paix. »

<sup>609</sup> Le 7 août 1998, un double attentat, revendiqué par le réseau Al-Qaïda, avait visé les ambassades des États-Unis, au Kenya (Nairobi) et en Tanzanie (Dar Es Salam). L'attentat de Nairobi avait été le plus meurtrier avec 213 tués (12 américains) et plus de 5000 blessés, dont la grande majorité étaient des kenyans. La Chine a aussi ses propres problèmes de sécurité, avec des camps d'entraînement d'extrémistes islamistes originaires du Xinjiang, localisés en Afghanistan. D'octobre à décembre 2001, suite à l'invasion de l'Afghanistan par les États-Unis, beaucoup de ces militants seront tués durant les combats opposant les Talibans, Al-Qaïda et autres groupes, aux forces américaines et de l'Alliance du Nord afghane.

Sur les problèmes du terrorisme en Afrique (en 2003) voir GOREDEMA Charles, BOTHA Anneli, « L'engagement de l'Afrique dans la lutte contre le crime et le terrorisme : Revue de huit pays membres du NEPAD », African Human Security Initiative (AHSI), Rapport AHSI n°3, 10 p., juin 2004, <http://www.issafrika.org/uploads/COPY%20OF%20TERROFR.PDF> (consulté le 30 novembre 2011).

Sur la position chinoise par rapport aux groupes terroristes ouïgours, voir « Terrorist organizations in China influence the world », Le Quotidien du Peuple (RPC, en anglais), 19 décembre 2003,

La Déclaration aborde ensuite deux questions cruciales pour les États africains, celles de la dette et celle de l'aide au développement. Ainsi, tout en saluant les différentes déclarations de réduction de la dette, de la part des États développés, la Chine et les États africains représentés, appellent à davantage d'efforts de la part des pays développés pour réduire et annuler la dette<sup>610</sup>.

Les paragraphes 9 et 10, concluent la Déclaration, en affirmant la volonté des parties d'établir un partenariat nouveau, dans le cadre de la coopération sud-sud, « aussi durable que stable, basé sur l'égalité et les avantages réciproques, tel que le programme de ladite coopération est adopté à Beijing».

## **2. Un Programme de coopération sino-africaine basé sur l'égalité et la réciprocité.**

Le Programme de coopération sino-africaine sur le développement économique et social<sup>611</sup>, tient compte du legs historique de la coopération entre la Chine et les États africains. Cependant, le contexte de 2000 est très différent du passé, car, la Chine et les États africains commencent un processus d'ascension politique et économique dans l'ordre international. Les deux parties sont dans une logique d'émergence, face au monde développé. Cette synergie est développée dans le Programme de coopération adopté à Beijing. Celui-ci reprend des éléments politiques de la Déclaration de Beijing, avec une critique ouverte de « l'actuel ordre international injuste et inéquitable ». L'objectif de la coopération est de renforcer les deux parties afin d'influer « sur l'établissement d'un nouvel ordre international qui répond à leurs

---

[http://english.peopledaily.com.cn/200312/19/eng20031219\\_130781.shtml](http://english.peopledaily.com.cn/200312/19/eng20031219_130781.shtml) (consulté le 30 novembre 2011).

Le terrorisme en Afrique a essentiellement des raisons locales et reste contenu dans des régions précises, comme le Sahel (AQMI), l'Afrique de l'ouest (Boko Haram) et la Corne de l'Afrique (Shabaab et autres groupes somaliens). À l'avenir, il n'est pas à exclure, que des coopérations techniques et politiques, s'établissent entre ces différents groupes, qui ont essentiellement des agendas nationaux.

<sup>610</sup> La Chine est critiquée, aux États-Unis et en Europe, pour sa politique de prêts à l'Afrique, qui, selon ces critiques, serait facilitée par l'effacement d'une partie des dettes envers les États développés. Toutefois, les prêts chinois s'inscrivent autant dans une perspective économique que politique. C'est une stratégie d'influence à long terme, qui comporte ponctuellement des remises de dette et des rééchelonnements de la part de la Chine. Dans le Programme de Coopération sino-africaine sur le développement économique et social, adopté à Beijing, en juillet 2000, la Chine s'est engagée à « réduire ou annuler, dans les deux ans à venir, des dettes d'un montant de 10 milliards de yuans Renminbi [1,5 milliards de dollars 2000] en faveur des pays pauvres très endettés et des pays les moins avancés de l'Afrique ». C'est un fait aussi que la Chine dispose de peu de moyens de pression, politiques et militaires, pour récupérer ses prêts, contrairement aux États-Unis et à l'Union Européenne, qui n'hésitent pas à utiliser des sanctions officielles et officieuses en dehors du cadre des Nations Unies et des institutions économiques et financières internationales. Les pays développés, contrairement à la Chine, qui est seule, agissent souvent de concert et de manière multilatérale, ce qui renforce leur capacité de pression politique et économique.

<sup>611</sup> FCSA, « Programme de coopération sino-africaine sur le développement économique et social », Beijing, 12 octobre 2000, <http://www.focac.org/fra/ltda/dyjbzjhy/D2009/t168986.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

besoins et intérêts ». En même temps, le constat sur la mondialisation de l'économie apparaît pessimiste avec l'affirmation selon laquelle « la mondialisation apporte aujourd'hui aux nombreux pays en développement plus de défis et risques que d'opportunités ».

Le Programme sino-africain est basé sur les principes d'égalité et d'avantages réciproques, de la diversité dans la mise en œuvre, de l'efficacité, du développement commun et du règlement des litiges à l'amiable.

La relation entre la Chine et les États africains, telle que décrite dans le Programme de Coopération, est, par ailleurs, essentiellement une affaire intergouvernementale. Il n'y a pas de référence aux ONG et à la société civile. La seule exception dans cette matière est la référence à des « organisations commerciales intéressées », c'est-à-dire les entreprises privées.

En même temps, la coopération sino-africaine est autant multilatérale que bilatérale, entre la Chine et chaque État africain qui fait partie à ce processus. Cet aspect figure dans le Programme, où il est précisé que l' « aide au développement, qui constitue un soutien aux pays africains dans leurs politiques nationales, sera fournie après consultation des gouvernements nationaux ». Les modalités de l'assistance chinoise ne sont pas différentes de celles des partenaires historiques : dons, prêts préférentiels et prêts sans intérêts.

En matière de commerce et d'investissements, les deux parties s'engagent à mettre en place un cadre juridique approprié concernant :

- la promotion du commerce et l'accroissement des capacités ;
- l'encouragement, la protection et la garantie des investissements ;
- l'obligation d'éviter la double imposition ;
- le renforcement de la coopération dans les domaines des transports maritime et aérien.

Tous ces aspects sont conformes aux normes et pratiques internationales, en vigueur ; ce qui démontre, aussi, la volonté d'inscrire la coopération économique sino-africaine dans le processus de mondialisation économique, régi par les normes élaborées et définies par les pays développés.

En matière de commerce, le Programme sino-africain vise les objectifs de diversification et de développement des productions locales, pour « surmonter la dépendance africaine quant à l'exportation de marchandises primaires, de produits simples et de matières

premières ». Cet engagement, qui était aussi celui de la Convention de Yaoundé, entre la CEE et des États africains, en 1963, représente un défi majeur pour les économies africaines, d'autant plus que la Chine, comme la presque totalité d'autres pays présents dans l'économie africaine, consomme surtout des matières premières et des produits semi-finis, avec parfois des circuits de réexportation<sup>612</sup>. La capacité d'absorption des investissements, le développement des infrastructures, l'accès aux technologies et aux équipements, ainsi que les besoins de formation de personnel qualifié, sont des éléments majeurs dans ce processus de développement industriel en Afrique.

En matière d'investissements, le Programme sino-africain, préconise des investissements réciproques et équilibrés. Ce qui est difficile à atteindre du fait des grandes différences structurelles et de moyens entre les deux partenaires. Dans la pratique, le flux d'investissements est essentiellement de la Chine vers l'Afrique. Les États africains continuent d'investir, en volume, dans les pays développés<sup>613</sup>, soit pour des raisons politiques du fait des liens historiques, soit pour des motifs de retour sur investissement. Cependant, la crise économique aux États-Unis et en Europe, a fait perdre beaucoup d'argent aux investisseurs du Sud qui avaient pris des parts dans des banques et autres sociétés financières des pays à risque, tels que l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal<sup>614</sup>.

---

<sup>612</sup> PEA, p.127, figure 6.10 « Le nouveau commerce textile triangulaire chinois » et encadré 6.5 « Impact des partenaires émergents sur l'industrie africaine, deux exemples contradictoires ».

<sup>613</sup> Selon les données des PEA, « En 2000 et 2009, 63 % du total des IDE en provenance de l'Afrique ont été investis dans des pays de l'OCDE. En 2009, ce taux était passé à 56 % des 5 milliards USD de sorties d'IDE au total (...). Si cet investissement est susceptible de jouer un rôle essentiel pour apporter de l'expertise au continent, à travers des acquisitions dans des économies plus avancées, le fait qu'il aille à des pays de l'OCDE, et non à d'autres pays africains, interdit d'exploiter, à plein tout le potentiel du continent. »

<sup>614</sup> Un document de travail sur « L'impact de la crise de la dette européenne sur l'économie africaine », présenté lors de la cinquième réunion conjointe de la Conférence des Ministres de l'Economie et des Finances de l'Union africaine (CAMEF) et de la Conférence des Ministres Africains des Finances, de la planification et du développement économique de la Commission économique pour l'Afrique (Nations Unies), tenue à Addis-Abeba, les 26 et 27 mars 2012, estime que la crise présente aussi des opportunités pour les États africains, que ce soit en termes de réformes internes ou d'investissements en Europe. Les auteurs du document considèrent que « si l'Union Européenne se trouve à l'avenir en grave récession économique, des réactions en chaîne importantes pourraient affecter l'économie mondiale et réduire les flux et les stocks d'IED à la fois à l'échelle mondiale et en Afrique, en particulier sur le moyen terme (car il faut du temps aux investisseurs pour se défaire de leurs investissements directs). Les investisseurs africains (et d'autres, du Sud) pourraient également en profiter pour acquérir des entreprises publiques en Europe, les États de l'Union Européenne en difficulté étant à la recherche de liquidités. Il s'agit là de possibilités réelles, vu qu'en 2008, les IED africains en Union Européenne se montaient à 25 milliards d'euros et provenaient principalement des trois principales économies africaines: l'Afrique du sud (24 %), le Nigéria (19 %) et l'Égypte (16 %) (Eurostat). »

« L'impact de la crise de la dette européenne sur l'économie africaine », document de travail, E/ECA/CM/45/3, AU/CAMEF/MIN/3 (VII), 7 mars 2012, 22 p., p. 7, <http://www.uneca.org/cfm/2012/documents/French/COM12-TheImpact-of-theEuropeanDebtCrisis-onAfricaEconomyA-BackgroundPaperFR.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

Un domaine d'investissement identifié, et qui est déjà un classique, dans les relations entre la Chine et l'Afrique, est celui des travaux publics et autres projets d'infrastructures. Les entreprises chinoises disposent, dans ce domaine, d'une expertise reconnue et font souvent des offres moins chères que leurs concurrents des pays développés. Les entreprises chinoises amènent leurs équipements et la main d'œuvre, qui, une fois l'ouvrage terminé, se déplace vers d'autres chantiers. La rapidité et l'efficacité sont reconnues, en dépit de quelques cas de vices compensables par les garanties pertinentes en matière de contrat de vente ou d'entreprise. Toutefois, les règles et exigences, de sureté et de qualité, ne sont pas les mêmes en Afrique, qu'en Europe et aux États Unis. Aussi, les infrastructures de construction chinoises, et aussi indiennes et turques, les plus proches concurrents, sont d'un entretien plus facile dans des pays où le niveau de formation des techniciens et agents de manutention n'est pas encore aux standards plus évolués<sup>615</sup>.

Le Programme de coopération concerne aussi les domaines du tourisme, de l'immigration, de la coopération agricole, de l'exploration et de la mise en valeur des ressources naturelles et énergétiques, de la coopération scientifique, technique et culturelle, médicale et sanitaire, de l'éducation et de la formation, du réaménagement de l'environnement et de la diversité biologique. Il porte aussi sur la coopération en matière de contrôle des armes, notamment les armes légères et de petit calibre. En matière d'immigration, notamment l'approche chinoise est différente de celle qui prédomine en Europe. En effet, dans l'accord de Cotonou, l'accent est mis sur le contrôle et la réduction des flux migratoires, y compris légaux<sup>616</sup>. Le partenariat sino-africain implique des échanges de flux migratoires et d'étudiants, de chercheurs et de cadres en formation. La méthode chinoise d'amener la main d'œuvre, dans les chantiers africains, est une des facilités pour la circulation des personnes.

Le Programme appelle aussi à une coopération multilatérale, sud-sud, en vue de la concertation et de la coopération dans les organisations internationales<sup>617</sup>. La Chine et ses

---

<sup>615</sup> C'est en général le coût qui décide de l'octroi d'un marché. Des pays comme le Gabon, pratiquent aussi une politique de diversification dans les appels d'offre de marchés d'infrastructures et de services, pour favoriser la compétition et éviter la dépendance envers un seul fournisseur ou maître d'œuvre.

<sup>616</sup> Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté Européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, article 13, « Migrations » ; JOUE L 317 du 15.12.2000, p. 10.

<sup>617</sup> Le système des Nations Unies, la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) et l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sont explicitement désignées. La Chine cherche ainsi à obtenir le soutien des pays africains pour ses initiatives, au sein de ces organisations, en échange du

partenaires africains, affirment leur volonté d'être des acteurs actifs du système international, dans le cadre d'un multilatéralisme efficace du Sud, qui vise à faire valoir ses intérêts. La réforme du Conseil de Sécurité est un objectif affirmé, avec l'intérêt convergent d'accroître le poids des pays du Sud au sein dudit Conseil de Sécurité. Cependant, cette profession de foi n'est pas exempte de contradictions en matière du choix des pays qui devraient intégrer le Conseil de Sécurité, si un jour les membres permanents s'accordaient sur l'élargissement<sup>618</sup>.

La mise en œuvre du Programme a été confiée à un Forum de Coopération Sino-Africain (FCSA ou FOCAC).

Le travail y est effectué au sein de comités spécialisés, aux niveaux ministériel et de fonctionnaires<sup>619</sup>, tel que le décline les approfondissements de 2006.

## **B. Une Déclaration de Beijing, approfondie en 2006.**

Le lancement officiel du nouveau partenariat « gagnant-gagnant » entre la Chine et les États africains, en octobre 2000, s'est développé dans les années suivantes, à travers une présence chinoise croissante en Afrique. Celle-ci se traduit par des investissements, des travaux d'infrastructures et des échanges économiques, culturels et sociaux.

La relation politique varie d'un pays à un autre, en fonction des alternatives et du degré de la relation qui se crée entre la Chine et les États africains.

La Chine n'investit pas de la même manière dans tous les pays. En effet, les États qui ont des ressources énergétiques et des matières premières nécessaires aux industries chinoises, bénéficient d'une attention particulière<sup>620</sup>. L'intérêt de la Chine pour l'Afrique est aussi

---

soutien chinois aux positions et aux demandes des pays africains.

<sup>618</sup> En Asie, le Japon, l'Inde, la Corée du sud et l'Indonésie, ont des ambitions d'intégrer le Conseil de Sécurité au titre de membres permanents. En Afrique, ce sont l'Afrique du sud, l'Égypte et le Nigeria qui prétendent accéder au même statut. En Amérique latine, le Brésil est le principal prétendant.

<sup>619</sup> Le Programme de coopération sino-africaine sur le développement économique et social précise, dans ses dispositions finales sur le mécanisme de suivi (§ 20), que « les ministres se réuniront dans trois ans pour évaluer les progrès enregistrés dans l'application de ce programme ; les hauts fonctionnaires dans deux ans, et les ambassadeurs africains accrédités en Chine régulièrement. Les Réunions des Hauts Fonctionnaires et les Conférences ministérielles se tiendront alternativement en Chine et en Afrique dans le cadre du Forum sur la Coopération sino-africaine. » (§ 20.2), <http://www.focac.org/fra/ltada/dyjbzjhy/D2009/t168986.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>620</sup> La Chine, qui est une importatrice nette de pétrole et de gaz, importe 30% de son pétrole de l'Afrique. Toutefois, cette quantité importée ne représente que 13% des ventes du continent, dont les deux tiers continuent d'aller vers les États-Unis et l'Europe, avec de proportions presque égales, de l'ordre des 30%. Dans ce domaine, la Chine ne possède que des parts dans 2% des réserves africaines et ses investissements dans l'extraction et l'industrie du pétrole représentent 6% de l'investissement international total, dont la majorité est assurée par les grandes Compagnies Pétrolières Internationales (CPI), américaines et européennes.

politique et relatif au soutien que les États africains peuvent apporter à la Chine dans les organisations internationales, telles que les Nations Unies, le FMI, la Banque Mondiale, l'OMS, l'UNESCO et autres. La question de Taïwan fait aussi partie des préoccupations politiques chinoises. Ainsi, seuls quatre États africains reconnaissent aujourd'hui la République de Chine-Taïwan<sup>621</sup>. Les deux Chines, se livrent, depuis des décennies, une compétition économique en Afrique. Mais la République Populaire, du fait de son poids dans l'économie mondiale et en matière d'influence politique grandissante, a réussi à être reconnue par la majorité des États africains<sup>622</sup>.

Dans la relation sino-africaine, deux États sont des alliés affirmés de la RPC, le Soudan et le Zimbabwe. C'est une relation de conjoncture, due en grande partie aux tentatives américaines et européennes de marginaliser et déstabiliser ces deux pays. Face au Soudan, c'est le fait des conflits entre les deux Soudan et la crise du Darfour.

Pour le Zimbabwe<sup>623</sup>, c'est l'expropriation des propriétaires blancs d'exploitations

---

JIANG Julie, SINTON Jonathan, « Overseas investments by Chinese national oil companies, Assessing the drivers and impacts », Agence Internationale de l'Energie (AIE), Document d'information, 52 p., pp. 10-12, février 2011, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5kgglrwdrvvd.pdf?expires=1337613725&id=id&accname=guest&checksum=232729CEFD93D0F9B8C44C39713258C4> (consulté le 30 novembre 2011).

L'Angola et le Soudan font partie du groupe des dix principaux pays fournisseurs de pétrole à la Chine, à la deuxième et à la cinquième place, respectivement. Les autres pays sont l'Arabie Saoudite, l'Iran, la Russie, Oman, Irak, Koweït, Libye et Kazakhstan.

<sup>621</sup> Le Burkina Faso, la Gambie, São Tomé et Príncipe et le Swaziland.

<sup>622</sup> La résolution 2758 de l'Assemblée Générale des Nations, du 26 octobre 1971, qui a accueilli la RPC et conduit à la sortie de la République de Chine des Nations Unies, a été acquise avec les votes de la majorité des États africains membres des Nations Unies. La RPC exige toujours que l'établissement des relations diplomatiques passe par la rupture des relations avec Taïwan. Ce qui n'empêche pas les pays de continuer à avoir des relations officielles, au niveau de chargés d'affaires, et officieuses, dans le domaine commercial, avec la République de Chine. Le relatif isolement international de la République de Chine rend aléatoire toute tentative de déclaration d'indépendance. L'Union Européenne ne reconnaît pas la République de Chine - Taïwan en tant qu'État souverain, mais l'UE a des relations commerciales avec l'île et, depuis décembre 2010, les ressortissants taïwanais n'ont pas besoin d'un visa pour rentrer dans l'espace commun européen Schengen.

NUTTIN Xavier, « La République Populaire de Chine et Taïwan », Parlement européen, Fiches techniques sur l'Union Européenne, « Les relations extérieures de l'Union », mai 2011, 6 p., [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU\\_6.4.10.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_6.4.10.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>623</sup> Des considérations géopolitiques et d'influence sur les circuits pétroliers ont aussi un rôle important dans le cas du Soudan, d'autant plus que le pays est voisin du Tchad, de la Libye, de l'Égypte, de l'Éthiopie, de l'Érythrée, du Soudan du sud et fait face à l'Arabie Saoudite, de l'autre côté de la mer Rouge. Les menaces contre le régime, notamment après l'invasion américaine de l'Irak en 2003 et la campagne des ONG américaines et européennes autour de la question du Darfour, en 2003-2004, ont poussé le Soudan à chercher un allié international. La Chine, qui achète 60% de la production soudanaise de pétrole et qui bénéficie, du fait de l'absence de la concurrence américaine et européenne, d'un accès privilégié aux champs pétrolifères du Soudan, est ainsi devenue un partenaire économique et politique majeur du Soudan.

CAUSSIEU Alain, DEMAILLY Sébastien, DETILLEUX Guillaume, DEPOIRE Matthieu, PEIGNE Christophe, « Crise du Darfour : indice révélateur de la politique d'accroissement de puissance de la Chine en Afrique »,

agricoles qui est à l'origine de la crise.

Les condamnations et les sanctions, générales et ciblées, contre ces deux pays, ont créé une situation favorable à la Chine, qui est apparue comme une alternative économique et politique, pour limiter les effets des pressions américaines et européennes. Ce processus a eu pour effet de freiner l'évolution démocratique interne de ces États, même si, au Zimbabwe, la situation politique s'est améliorée, grâce aux efforts de l'Afrique du sud et de la CDAA.

La Chine, avec le concours de la Russie, a empêché, que le Conseil de Sécurité des Nations Unies adopte des résolutions sur le Darfour qui pourraient ouvrir la voie à des interventions militaires visant à renverser le pouvoir en place à Khartoum. La Chine a aussi envoyé des unités militaires, du génie et aussi des forces de Police, dans la Mission des Nations Unies au Soudan et, ce, jusqu'à la fin effective de la mission, au 31 août 2011<sup>624</sup>. Ce qui est une évolution notable, dans la mise en œuvre de ses objectifs énoncés en 2006, entérinés par la Conférence ministérielle de la même année. Pour la Chine, l'Afrique compte dans la réalisation de la paix et du développement mondial.

---

École de guerre économique, travaux réalisés sous la direction de Christian HARBULOT, décembre 2007, 21 p., [http://www.infoguerre.fr/documents/dossier\\_chine\\_afrique.pdf](http://www.infoguerre.fr/documents/dossier_chine_afrique.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>624</sup> La Chine avait envoyé deux contingents de 400 soldats du génie dans le cadre de la mission des Nations Unies au Cambodge, l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) en 1992. Le premier déploiement de troupes chinoises en Afrique subsaharienne, dans le cadre d'une mission des Nations Unies, a eu lieu au Libéria, avec la Mission des Nations Unies dans ce pays. Le Soudan a été le cadre du second déploiement chinois. La Chine contribue aussi aux opérations de combat à la piraterie au large des côtes de Somalie, dans le Golfe d'Aden et l'Océan indien.

Depuis 1990, la RPC a contribué avec un peu plus de 10 000 soldats et policiers à des opérations des Nations unies. Toutefois, et jusqu'en 2012, la Chine n'avait pas déployé d'unités combattantes dans les missions des Nations unies. La contribution chinoise est encore majoritaire dans le domaine du génie, de l'assistance médicale, de la logistique et des forces de police. Dans la mission des Nations unies au Soudan, la Chine a déployée un peu plus de mille soldats (y compris les rotations de personnels). Le premier déploiement d'une section d'infanterie de combat a eu lieu au Soudan du sud, avec comme mission de protéger les éléments du génie, des services de santé et les policiers chinois (350 soldats et policiers au total) de la Mission des Nations unies au Soudan du sud (MINUSS).

HARTNETT Daniel M., « China's First Deployment of Combat Forces to a UN Peacekeeping Mission – South Sudan », U.S.-China Economic and Security Review Commission, 4 p., 13 mars 2012, [http://www.uscc.gov/researchpapers/2012/MEMO-PLA-PKO\\_final.pdf](http://www.uscc.gov/researchpapers/2012/MEMO-PLA-PKO_final.pdf) (consulté le 15 avril 2012) ;

AYENAGBO Kossi, NJOBVU Tommie, SOSSOU James V., TOZOUN Biossey K., « China's peacekeeping operations in Africa : From unwilling participation to responsible contribution », African Journal of Political Science and International Relations, vol. 6(2), pp. 22-32, février 2012, <http://www.academicjournals.org/ajpsir/pdf/pdf2012/Feb/Ayenagbo%20et%20al.pdf> (consulté le 15 avril 2012).

« China's UN peacekeepers exceed 10,000 in Sudan », China Daily (Chine), 30 juin 2008, [http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-06/30/content\\_6807441.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-06/30/content_6807441.htm) (consulté le 15 avril 2012).

## **1. Un approfondissement annoncé par un acte unilatéral de janvier 2006.**

Le 11 janvier 2006, la Chine a rendue publique sa politique pour l’Afrique, cinq ans après le lancement du Partenariat Sino-africain. La Politique de la Chine à l’égard de l’Afrique est un document sobre, qui décrit les lignes directrices de l’approche chinoise envers le continent, sans, toutefois, fournir des indications sur les objectifs stratégiques à long terme. Le texte exprime aussi les préoccupations chinoises sur l’état des relations internationales, en 2006. Il est noté, que « les facteurs d’incertitude et d’instabilité s’accroissent dans la situation internationale, et les différents problèmes sécuritaires s’imbriquent les uns aux autres. La question de la paix n’est pas encore résolue, tandis que celle du développement s’accroît davantage »<sup>625</sup>. L’analyse est partagée par d’autres États qui ont produit des stratégies de sécurité, au même moment ou dans les années suivantes. C’est le cas du Royaume-Uni, dont la Stratégie de sécurité de 2010 est intitulée, « Une Grande-Bretagne forte à l’époque de l’incertitude ».

L’Afrique est décrite par la Chine comme « une force de poids dans la réalisation de la paix et du développement à travers le monde ». L’émergence de l’Afrique est notamment due à la croissance économique et aussi à la démographie, qui fera que le continent dépassera la Chine, en population, au cours de cette première moitié du XXI<sup>e</sup>.

Dans sa formulation, les autorités chinoises utilisent un langage d’égalité dans le partenariat, qui vise à « amener un développement régulier et durable des relations entre les deux parties et de porter leur coopération mutuellement avantageuse à des paliers toujours plus élevés ».

La Politique de la Chine à l’égard de l’Afrique est divisée en six parties, dont la partie IV est consacrée aux domaines de coopération. Les trois premières parties couvrent les questions politiques générales, les deux dernières, sur les modalités de la coopération et la relation entre la Chine et les organisations régionales africaines.

Dans tout le document, la description de l’Afrique et de son rôle est très liée au potentiel économique de l’Afrique<sup>626</sup>, pour la Chine.

---

<sup>625</sup> « La Politique de la Chine à l’égard de l’Afrique », 8 p., 12 janvier 2006, <http://bj.china-embassy.org/fra/zxxx/t230780.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>626</sup> En décembre 2010, le Conseil des Affaires d’état de la RPC a rendu public un Livre blanc sur la coopération économique et commerciale entre la Chine et l’Afrique, qui complète, dans ces deux domaines, le document conceptuel de 2006. Dans l’avant-propos de ce Livre blanc, la Chine se décrit comme « le plus grand pays en voie de développement » et l’Afrique comme « le continent avec la plus grande concentration de pays en voie de

La première partie, sur la « Place et rôle de l’Afrique », est une succession de références, aux richesses naturelles, à la lutte pour l’indépendance, aux efforts de l’organisation politique du continent et à « une situation politique stable, marquée par un règlement progressif des conflits locaux et confortée par un accroissement économique continu ». L’Afrique, ainsi décrite, a, selon la Chine, « un rôle chaque jour plus important dans les affaires internationales ». La description se veut volontairement optimiste en soulignant que grâce aux efforts africains nationaux, soutenus par la communauté internationale, « l’Afrique saura certainement vaincre les difficultés et réaliser son renouveau au 21<sup>e</sup> siècle ». Cette présentation, assez neutre et au ton panégyrique, semble s’adresser davantage à un public africain.

La deuxième partie, relative aux relations entre la Chine et l’Afrique, suit la même trame que le texte précédent. Il y a un rappel historique des relations sino-africaines, ancrées dans l’Histoire. En effet, dès le XV<sup>e</sup> siècle, des flottes chinoises, dirigées par l’Amiral Zheng He, commerçaient entre l’Afrique de l’Est et la Chine<sup>627</sup>. Le document fait un rapprochement entre la lutte anticolonialiste en Afrique et la lutte chinoise contre la présence européenne et américaine, du temps des concessions<sup>628</sup>, et l’occupation japonaise. Le rappel des liens noués lors de la lutte pour les indépendances, en Afrique, permet de rappeler que l’Afrique et la Chine appartiennent au même ensemble du « Sud », qui doit s’affirmer par rapport au « Nord ». Les relations entre la Chine et l’Afrique sont ainsi guidées par les principes d’ « une amitié sincère, assurer les avantages mutuels sur un pied d’égalité, coopérer dans la solidarité

---

développement ». Ceci, afin de souligner l’appartenance des deux ensembles à un même espace politique et économique international et la complémentarité entre les deux partenaires.

« Coopération Économique et Commerciale entre la Chine et l’Afrique », Office d’information du Conseil des Affaires d’État de la République Populaire de Chine, 15 p., Beijing, décembre 2010 (mise en ligne du 27 février 2011), [http://french.beijingreview.com.cn/blancs/txt/2011-02/27/content\\_350699.htm](http://french.beijingreview.com.cn/blancs/txt/2011-02/27/content_350699.htm) (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>627</sup> Jusqu’à ce que l’empereur chinois, Xuande, vers 1533, ait décidé de mettre un terme aux expéditions maritimes. Sur les exploits maritimes chinois de l’Amiral Zheng He, voir les « Voyages maritimes de Zheng He dans « l’océan de l’ouest » », Centre d’informations sur la Chine, [http://french.china.org.cn/culture/archives/zhenghe/node\\_2168356.htm](http://french.china.org.cn/culture/archives/zhenghe/node_2168356.htm) (consulté le 20 mai 2012).

<sup>628</sup> Les concessions étaient des portions du territoire chinois sous le gouvernement et l’administration de puissances étrangères. Elles furent imposées à la Chine par une série de traités multilatéraux et bilatéraux, signés entre 1842 et 1858, appelés en Chine, « traités inégaux ». L’Allemagne, la Belgique, l’Empire Austro-Hongrois, les États-Unis, la France, l’Italie, le Japon, le Royaume-Uni et la Russie ont géré ces différentes concessions. Ce système a disparu à la fin de la Seconde guerre mondiale (1945) et il n’y avait plus de concessions en Chine, au moment de la proclamation de la RPC, le 1<sup>er</sup> octobre 1949.

ESCARRA Jean, « Le régime des concessions étrangères en Chine », Académie de Droit International de la Haye, Recueil des cours, vol. 27 (1929), pp. 5-139, ISBN13 9789028606425, [http://www.brill.nl/recueil-des-cours-collected-courses-tomevolume-27-1929#TOC\\_0](http://www.brill.nl/recueil-des-cours-collected-courses-tomevolume-27-1929#TOC_0) (consulté le 30 novembre 2011).

et œuvrer à un développement partagé ». Ces principes représentent, pour la partie chinoise, un facteur de continuité et de pérennité dans la poursuite du partenariat.

La troisième partie de la Politique africaine de la Chine décrit les principes et les objectifs de ladite politique envers l'Afrique. Pourtant cette politique africaine de la Chine, n'en est pas vraiment une, qui s'appliquerait à tout le continent. Elle prend en effet, en compte la diversité de ses partenaires, leur degré de développement et aussi les atouts dont ils disposent pour répondre aux besoins du développement économique chinois. À nouveau, la Chine se met au même pied d'égalité politique que l'Afrique, en faisant référence à « un nouveau type de partenariat stratégique avec l'Afrique, caractérisé par l'égalité et la confiance réciproque sur le plan politique, la coopération conduite dans l'esprit gagnant-gagnant sur le plan économique et le renforcement des échanges sur le plan culturel ». C'est le même langage de la Déclaration de Beijing, de 2000, avec la définition des orientations de la Chine envers l'Afrique, que sont l'égalité dans la relation, les avantages réciproques, le soutien mutuel, le développement et le principe de l'unicité de la Chine.

Deux motivations majeures de la Chine dans le partenariat avec l'Afrique doivent être relevées.

La première revient à constituer une coalition de volontaires, politiques, au sein des organisations internationales, qui puisse renforcer les positions et les initiatives chinoises. C'est une forme de multilatéralisme, dont la contrepartie est le soutien de la Chine aux demandes africaines d'une meilleure représentation dans les organes directeurs des organisations internationales. La Chine est très sensible, comme la Russie et d'autres États<sup>629</sup>, aux détournements des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies, en matière de paix et de sécurité, au profit des intérêts stratégiques des États-Unis et de ses alliés européens. Ainsi, ces deux membres permanents du Conseil de Sécurité, que sont la Chine et la Russie, ont besoin des soutiens d'autres États, notamment ceux qui font partie périodiquement du Conseil de Sécurité, pour une durée de deux ans. Il s'agit des 10 membres non-permanents, dont la moitié est renouvelée chaque année<sup>630</sup>.

---

<sup>629</sup> Notamment ceux des BRICS, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du sud.

<sup>630</sup> Les membres non-permanents représentent les continents et les groupes régionaux. En 2011, trois États africains siégeaient dans ce groupe, l'Afrique du sud, le Gabon et le Nigéria. Le soutien des États membres non permanents est nécessaire pour l'adoption d'une Résolution par le Conseil de Sécurité. Cette adoption nécessite 9 voix. Les membres permanents sont les seuls qui disposent d'un droit de veto. La menace du veto oblige à des négociations diplomatiques en vue du plus grand consensus ou pour obtenir 9 voix favorables à une résolution. La Chine et la Russie ont ainsi pu obtenir des résolutions modérées, sur le Soudan. Il en a été de même pour

La deuxième motivation porte sur le rappel à l'unicité de la Chine. C'est une constante de la politique étrangère chinoise. C'est, pour la Chine, une importance stratégique. En effet, dans l'éventualité d'une déclaration unilatérale d'indépendance par les autorités de Taïwan, la Chine peut être amenée à intervenir militairement pour préserver le principe de l'unicité. Le soutien du plus grand nombre d'États à une action chinoise ou une abstention bienveillante, sont les buts recherchés dans la politique chinoise qui vise à empêcher la République de Chine de déclarer son indépendance. Cette dernière ne doit pas se comporter comme un État souverain, en entretenant un réseau diplomatique et des ambassades dans d'autres pays. Avec seulement 4 États africains qui ont des relations diplomatiques avec Taïwan, la Chine a réussi à isoler ce territoire dans le continent africain<sup>631</sup>.

La quatrième partie de la Politique africaine de la Chine porte sur les domaines et les modalités de la coopération entre la Chine et l'Afrique : la politique, l'économie, l'éducation, la science, la culture, la santé et le progrès social, la paix et la sécurité. Le premier domaine concerne la coopération politique et les contacts à tous les niveaux entre la Chine et les pays africains. Cela couvre les contacts de haut niveau, entre Chefs d'État, Ministres et hauts fonctionnaires, ainsi que les relations interparlementaires et entre le Parti Communiste chinois et les partis politiques africains<sup>632</sup>.

La Politique de la Chine à l'égard de l'Afrique place aussi les relations entre la Chine et l'Afrique dans un cadre institutionnel intergouvernemental principal, ainsi qu'au niveau des contacts décentralisés entre les collectivités locales et les entités régionales des partenaires.

Les relations bilatérales entre la Chine et chacun des pays africains sont au centre de la politique africaine de la Chine. C'est une question de pragmatisme eu égard à la diversité politique et économique en Afrique. En effet, l'Union Africaine n'a pas atteint le niveau de coopération et d'intégration politique et économique qui lui permettrait de parler au nom de tous les États membres, dont beaucoup adoptent des positions unilatérales, en fonction, parfois, du degré de dépendance ou de l'importance qu'ils accordent aux relations avec les

---

l'Iran et son programme nucléaire civil, ainsi que, plus récemment, pour bloquer des résolutions sur la Syrie visant à répéter le scénario libyen de changement de régime, par le recours à des forces armées étrangères.

<sup>631</sup> Quatre États africains ont rompu leurs relations diplomatiques avec la République Populaire de Chine, durant la première décennie du XXIe siècle, le Libéria, en 2003, le Malawi, en 2008, le Sénégal, en 2005 et le Tchad, en 2006.

<sup>632</sup> À ce propos, le document souligne que le « Parti Communiste chinois procède à des échanges multiformes avec les partis et groupements politiques amis en Afrique, selon les principes dits « indépendance assurée, égalité totale, respect réciproque et non-ingérence mutuelle dans les affaires intérieures », en vue d'approfondir la connaissance mutuelle et l'amitié, et d'engager une coopération fondée sur la confiance réciproque »

partenaires historiques. Les relations bilatérales permettent, de la même manière, à la Chine, d'avoir une meilleure flexibilité dans le choix et l'utilisation de ses instruments politiques et économiques de coopération et d'influence. Toutefois, la Chine maintient son objectif d'une coopération d'ensemble, sino-africaine, dans le domaine des relations internationales. C'est le multilatéralisme efficace appliqué à la multipolarité, avec le respect de la diversité de systèmes, d'approches et de l'évolution individuelle de chaque État. La coopération sino-africaine est aussi un moyen de redresser les déséquilibres politiques existants dans les relations internationales, entre les pays développées et les pays en développement<sup>633</sup>.

La Politique de la Chine à l'égard de l'Afrique inclut un Plan d'Action qui couvre 10 axes de travail. Celles-ci sont le commerce, les investissements, la coopération financière, la coopération agricole, les infrastructures, les ressources, le tourisme, la réduction et l'annulation des dettes, l'aide économique et la coopération multilatérale. Cette dernière inclut aussi la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, de 2000.

En matière politique, la Chine refuse l'approche de la conditionnalité<sup>634</sup>. Ce choix fait l'objet de critiques américaines et européennes. Mais il est clair que la Chine n'entend pas suivre les modèles de gouvernance politique des États-Unis et des États européens. Ce débat, pour les Américains et les Européens, est aussi empreint de la crainte de « perdre » l'Afrique, au profit d'une puissance étrangère à l'Europe, du moins pour les partenaires historiques, qui sont aujourd'hui une minorité dans l'ensemble des États membres de l'Union Européenne<sup>635</sup>.

---

<sup>633</sup> La coopération entre la Chine et l'Afrique est présentée avec pour objectif d'œuvrer « à l'instauration d'un nouvel ordre international politique et économique, juste, rationnel et marqué par l'égalité et le bénéfice mutuel, tout en œuvrant à la promotion de la démocratie et du droit dans les relations internationales, de même qu'à la défense des droits et intérêts légitimes des pays en développement ».

<sup>634</sup> A propos de l'aide au développement où il est affirmé que « Le Gouvernement chinois continuera, en fonction des capacités financières et du développement économique de son pays, à fournir aux pays africains, dans la mesure de ses possibilités, une assistance sans aucune condition politique et à l'accroître progressivement ».

<sup>635</sup> Notamment, la Belgique, la France, le Portugal et le Royaume-Uni sur 27 États-membres. Sur les positions africaines et autres à propos de l'action chinoise en Afrique, voir POZZAR, op.cit., pp. 11-16.

Dans le chapitre IV de son étude, sur « la difficulté à penser la notion d'aide chinoise », l'auteur note que « certaines des analyses actuellement produites par les donateurs traditionnels contribuent à renforcer l'imprécision qui entoure l'aide chinoise. En effet, certaines études ont un parti pris qui oriente l'analyse (...). Par exemple, il peut être dans l'intérêt de certains donateurs traditionnels de produire un discours négatif sur la présence chinoise en Afrique, ainsi que le relève Stephen Marks (collaborateur à la revue African Agenda) :

«Les déclarations qui présentent le rôle de la Chine en Afrique comme un supposé recommencement du passé colonial européen, ont-elles réellement pour but de mieux comprendre les actes chinois? Ou bien s'agit-il de laisser entendre (en comparant ce que fait actuellement la Chine avec le passé occidental) que l'attitude occidentale actuelle est très différente (et meilleure) de son passé?»

Dans cette perspective, le discours alarmiste de certains pays occidentaux sur les agissements chinois en Afrique

Pour les États-Unis, l'enjeu c'est surtout de contrôler la montée en puissance de la Chine, notamment à travers le contrôle de certains leviers de son développement économique, comme l'accès au pétrole et à d'autres matières premières. En matière d'investissements et de l'action économique de la Chine en Afrique, le débat existe aussi au sein des États africains, sur les inconvénients et les avantages de l'accroissement de la présence chinoise<sup>636</sup>. En contrepartie, la Chine déclare accueillir « favorablement les investissements des entreprises africaines en Chine ». Ce dernier cas de figure concerne surtout des pays qui ont une capacité d'investissement à l'extérieur, ainsi que des entreprises qui peuvent développer des activités en dehors du continent africain<sup>637</sup>.

En matière de coopération dans les domaines de l'éducation, de la science, de la culture, de la santé et du progrès social, la Politique de la Chine à l'égard de l'Afrique énonce des objectifs généraux, avec des précisions sur les actions en matière de recherche scientifique, dans les secteurs des biotechnologies agricoles, de l'utilisation de l'énergie solaire, des procédés de prospection géologique et d'extraction minière et de recherche-développement sur de nouveaux médicaments. Ces secteurs sont aussi ceux où la Chine dispose d'une capacité reconnue au niveau international, par exemple en matière de production et d'utilisation de panneaux solaires. Les entreprises chinoises, du domaine

---

peut être interprété comme une tentative de conserver leurs acquis dans certains pays africains où ils se trouvent soudainement en situation de concurrence avec la Chine. C. Alden relève également ce phénomène qu'il nomme « la Chine miroir de l'occident » : les critiques occidentales des agissements chinois en Afrique (alliances avec les États voyous, exportation d'un capitalisme sauvage) ont une dimension quelque peu hypocrite dans la mesure où les États occidentaux se sont comportés de façon similaire dans le passé. »

Mme POZZAR conclut en soulignant qu'il « serait hasardeux d'émettre des hypothèses quant au caractère positif ou négatif de l'impact de l'aide chinoise en Afrique sur le long terme, mais on peut déjà relever quelques externalités positives de la présence chinoise, notamment le fait que celle-ci a contribué à raviver l'intérêt de la communauté internationale pour le continent, ses modalités d'octroi de l'aide qui viennent desserrer l'étau des bailleurs de fonds sur certains pays, ou encore les nombreux projets d'infrastructure qu'elle a réalisés et qui constituent la condition première du développement. Ces effets positifs ne doivent toutefois pas évincer les aspects négatifs de l'aide chinoise, notamment au niveau de l'environnement, question cruciale sur le temps long. », op. cit., pp. 43-44.

<sup>636</sup> La Politique africaine de la Chine indique que « le gouvernement chinois encourage les entreprises chinoises à investir et à s'implanter en Afrique avec un soutien appuyé. Il continuera à leur accorder des prêts à taux préférentiel et des crédits acheteurs à l'exportation préférentiels et entend explorer, avec les pays africains, de nouveaux canaux et moyens pour promouvoir la coopération en matière d'investissement ».

<sup>637</sup> Les entreprises de services et des technologies de l'information et de la communication sont les mieux placées pour tenter l'aventure chinoise. Selon des données chinoises de 2011, rapportées par l'Agence d'information Chine Nouvelle, les investissements directs africains en Chine ont atteint les 9,93 milliards de dollars. Les principaux investisseurs sont l'Afrique du sud, l'île Maurice, le Nigeria, les Seychelles et la Tunisie. Les principaux domaines d'investissement sont la pétrochimie, l'outillage, l'électronique, le transport et les télécommunications. En direction de l'Union Européenne, il a y a une chute nette des investissements en provenance de l'Afrique, due à la crise économique et aux événements en Afrique du Nord, de 7 milliards d'euros en 2008 à 902 millions en 2009.

médical et les entreprises indiennes et brésiliennes, de la même branche, cherchent ainsi à pénétrer le marché africain des médicaments et de la recherche médicale. L’Afrique a en effet un grand potentiel pour la recherche médicale, due à sa biodiversité particulièrement riche.

La Politique africaine de la Chine comprend aussi des références à la société civile et aux ONG, mais dans une perspective d’influence culturelle, sous la bannière de la « connaissance mutuelle » et de la présentation « complète et objective » des deux parties. Les médias, les ONG et les « échanges entre les jeunes et entre les femmes, dans le but d’approfondir la compréhension et la confiance mutuelles ainsi que la coopération entre les peuples des deux parties », sont des objets et des méthodes de cette coopération sociale. La protection de l’environnement et l’assistance humanitaire, viennent compléter les activités en matière d’éducation, de la science, de la culture, de la santé et du progrès social.

La Chine et l’Afrique ont aussi des intérêts communs évidents, en matière de changements climatiques, de lutte contre la désertification, pour la diversité biologique et l’assistance lors d’accidents et de catastrophes, d’origine humaine ou naturelle.

En matière de paix et de sécurité, quatre volets de coopération sont envisagés : la coopération militaire, le règlement des conflits et les actions de maintien de la paix, la coopération judiciaire et policière et la coopération en matière de terrorisme et autres menaces à la sécurité intérieure. La coopération militaire entre la Chine et l’Afrique est ancienne, que ce soit dans l’assistance technique, les ventes et les transferts d’équipements de défense et la formation des cadres militaires d’États africains, ou dans l’assistance aux mouvements indépendantistes. Ce qui s’est passé durant les guerres coloniales, notamment en Afrique lusophone, en Rhodésie et en Afrique du sud, durant les années 1960 à 1990. En matière d’équipements de défense, la Chine est dépassée par les États-Unis, l’Europe et la Russie, qui restent les grands fournisseurs du continent africain<sup>638</sup>.

---

<sup>638</sup> En matière de ventes d’armes dans le monde, la Chine arrive en sixième place, avec 1,4 milliards de dollars de ventes en 2010, derrière le Royaume-Uni, la France, l’Allemagne, la Russie et les États-Unis, dans l’ordre de croissance du volume des exportations. L’Afrique ne représente que 7% du volume mondial d’importations d’armements conventionnels, dont l’Algérie et l’Afrique du Sud, représentent 48% et 27%, respectivement. La grande majorité des équipements de défense, en Afrique du Nord et subsaharienne, provient des États-Unis, de l’Europe et de la Russie. Dans le cas du Soudan, qui est après l’Algérie et l’Afrique du Sud, l’un des plus gros acheteurs d’équipements de défense, avec 4% du total africain, la Russie demeure le premier fournisseur en équipements de défense, devant la Chine, avec un rapport de 1 à 5. Toutefois, la Chine, représente plus de 80% des achats d’armes légères par le Soudan. Le plus grand acheteur d’équipements chinois, dans tout le continent, est l’Égypte, mais la Chine est loin derrière les États-Unis qui fournissent plus de 80% des équipements en service avec les forces armées égyptiennes. Les équipements chinois, à mesure de leur développement, représentent des alternatives intéressantes, notamment en matière aéronautique, avec des avions d’entraînement et de combat. La concurrence dans ce domaine est représentée par la Russie car, les avions américains et

Toutefois, avec une stratégie à long terme, la Chine possède des atouts importants pour conquérir des parts du marché africain, encore trop fragmenté et dispersé. La Chine fabrique des équipements conventionnels, moins sophistiqués que les équivalents américains, européens et russes. Mais les prix sont plus bas, et le pays est coutumier des accords de transferts d'équipements de défense en échange de concessions économiques, comme c'est le cas au Soudan et au Zimbabwe. Les équipements chinois s'améliorent et représentent des capacités robustes, en termes d'utilisation et de maintenance, avec des coûts d'usage plus bas que les équipements d'autres pays. En termes de contacts et de formation militaire, la Chine ne se démarque pas des pratiques d'autres États, visant à créer des réseaux d'influence au sein des structures militaires africaines et à chercher des débouchés pour ses équipements et technologies de défense.

En matière de règlement des conflits, la position chinoise s'en tient aux principes de la coexistence pacifique. La Politique africaine de la Chine n'apporte pas de nouveautés pour le partenariat. Elle identifie deux objectifs dans ce domaine que sont le soutien aux capacités africaines et à l'action de l'UA, des CER et de l'ONU<sup>639</sup>.

Les deux derniers domaines de la coopération en matière de paix et de sécurité,

---

européens sont hors portée, en matière de coûts, maintenance et infrastructures pour les États de l'Afrique subsaharienne.

WEZEMAN Pieter D., WEZEMAN Siemon T. et BERAUD-SUDREAU Lucie, « Arms Flows to Sub-Saharan Africa », SIPRI Policy paper n° 30, 64 p., décembre 2011, <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI30.pdf> (consulté le 15 février 2012) ;

« Arms exports and transfers : Europe to Africa, by country », Africa Europe Faith and Justice Network – AEFJN, 37 p., décembre 2010, [http://aefjn.org/tl\\_files/aefjn-files/arms/arms\\_material%20eng/1101%20AEFJN%20Report%20export%20arms%20Europe%20to%20Africa%20eng.pdf](http://aefjn.org/tl_files/aefjn-files/arms/arms_material%20eng/1101%20AEFJN%20Report%20export%20arms%20Europe%20to%20Africa%20eng.pdf) (consulté le 15 février 2012).

En Afrique subsaharienne le plus grand producteur et exportateur d'armes régional, est l'Afrique du sud.

« Arms exports and transfers : from Sub-Saharan Africa to Sub-Saharan Africa », Africa Europe Faith and Justice Network – AEFJN, 11 p., décembre 2010, [http://www.aefjn.org/tl\\_files/aefjn-files/arms/arms\\_material%20eng/1101AEFJNReportArmsAfrica\\_Africa\\_eng.pdf](http://www.aefjn.org/tl_files/aefjn-files/arms/arms_material%20eng/1101AEFJNReportArmsAfrica_Africa_eng.pdf) (consulté le 15 février 2012).

<sup>639</sup> Le document chinois souligne « l'important rôle joué par l'UA dans la préservation de la paix et de la stabilité régionales de même que dans la promotion de la solidarité et du développement en Afrique. » Sur les organisations sous-régionales, la Chine affirme son soutien au « rôle actif que jouent les organisations sous-régionales en Afrique dans la promotion de la stabilité politique, du développement économique et de l'intégration dans leurs sous-régions respectives, et elle entend intensifier sa coopération amicale avec ces organisations ». En matière de paix et de sécurité, la Chine confirme ses principes de non-ingérence dans les affaires intérieures et dans les conflits tiers ainsi que sa préférence pour les approches multilatérales cautionnées par l'UA, les CER et l'ONU. Dans ce domaine, le rôle de la Chine a pour objectifs d' « Appuyer les efforts actifs de l'UA et des autres organisations régionales africaines ainsi que des pays concernés pour régler les conflits locaux et leur fournir une assistance dans la mesure du possible. Pousser énergiquement le Conseil de Sécurité des Nations Unies à suivre de près les conflits régionaux africains et à apporter son assistance au règlement de ces conflits. Continuer à soutenir l'action de l'ONU pour le maintien de la paix en Afrique et à y prendre part. »

concernent la Justice, la Police et les services d'information et de renseignement. Ces coopérations répondent à des besoins de sécurité intérieure, de sécurité économique et de lutte contre le terrorisme. La Chine et l'Afrique, sont en dehors des réseaux de coopération judiciaire, policière et du renseignement économique et anti-terroriste qui existent entre les États développés. Or, l'ouverture des marchés africains aux investissements et à la présence chinoise, s'accompagne, comme pour d'autres pays, de phénomènes relevant de la criminalité économique et à celle de droit commun.

La circulation de personnes, des capitaux et de marchandises, peut donner lieu à des trafics divers, de personnes, de drogues et d'armes. Ces circuits sont aussi utilisés par des groupes terroristes, pour le financement et l'acquisition de moyens divers pour accomplir des actes violents. La coopération sino-africaine, dans ces domaines, correspond aux pratiques internationales, même si les menaces auxquelles les deux parties sont confrontées sont de dimension et de nature différente. La menace terroriste pour la Chine, se trouve en Asie Centrale et en Afghanistan, alors qu'en Afrique, cette menace terroriste vise essentiellement des intérêts nationaux, américains et européens<sup>640</sup>.

Ces objectifs de coopération sino-africaine projetés par la partie chinoise, ont été approuvés par la conférence ministérielle de la même année où la Chine s'est engagée à

---

<sup>640</sup> Au Nigéria, par exemple, la menace terroriste est d'origine locale, fondée sur des situations de crise, soit liée à l'exploitation pétrolière, dans la région du Delta du Niger, soit pour des raisons religieuses, comme la secte Boko Haram, autour de la ville de Maiduguri. En Somalie et au Kenya, les attaques terroristes sont la conséquence de la guerre civile somalienne. L'action d'AQMI au Sahel, vise les intérêts européens, algériens, maliens et nigériens.

PHAM J. Peter, « Boko Haram's Evolving Threat », Centre d'Études Stratégiques sur l'Afrique (CESA, Département de la Défense des États-Unis), Bulletin de la sécurité africaine, n° 20, 8 p., avril 2012, [http://africacenter.org/wp-content/uploads/2012/04/AfricaBriefFinal\\_20.pdf](http://africacenter.org/wp-content/uploads/2012/04/AfricaBriefFinal_20.pdf) (consulté le 30 mai 2012) ;

KWAJA Chris, « Les moteurs pernicieux du conflit ethnico-religieux au Nigéria », CESA, Bulletin de la sécurité africaine, n°14, 8 p., juillet 2011, [http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/08/AfricaBrief\\_14\\_French.pdf](http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/08/AfricaBrief_14_French.pdf) (consulté le 15 février 2012) ;

GOÏTA Modibo, « Nouvelle menace terroriste en Afrique de l'Ouest : Contrecarrer la stratégie d'AQMI au Sahel », CESA, Bulletin de la sécurité africaine, n°11, 8 p., février 2011, [http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/06/AfricaBrief\\_11\\_French.pdf](http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/06/AfricaBrief_11_French.pdf) (consulté le 15 février 2012) ;

JOURDE Cédric, « Décoder les multiples strates de l'insécurité au Sahel : Le cas mauritanien », CESA, Bulletin de la sécurité africaine, n°15, 8 p., septembre 2011, [http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/09/AfricaBrief\\_15\\_French.pdf](http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/09/AfricaBrief_15_French.pdf) (consulté le 15 février 2012) ;

DEVLIN-FOLTZ Zachary, « Les États fragiles de l'Afrique : vecteurs de l'extrémisme, exportateurs du terrorisme », CESA, Bulletin de la sécurité africaine, n°6, 8 p., août 2010, [http://africacenter.org/wp-content/uploads/2010/09/AfricaBrief-6\\_French.pdf](http://africacenter.org/wp-content/uploads/2010/09/AfricaBrief-6_French.pdf) (consulté le 30 novembre 2011) ;

« Militias, Rebels and Islamist Militants - Human Insecurity and State Crises in Africa », Institut d'Études de Sécurité (IES, Afrique du Sud), édité par OKUMU Wafula et IKELEGBE Augustine, novembre 2010, 291 p., <http://www.iss.co.za/uploads/MilitiasRebelsIslamistMilitantsNov2010.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

doubler son aide.

## **2. Un approfondissement entériné par les Forums sino-africains de 2006 et 2009.**

La troisième Conférence<sup>641</sup>, a eu lieu les 4 et 5 novembre 2006, à Beijing. Au cours de cette rencontre, la Chine s'était engagée à doubler son aide jusqu'en 2009, à consentir davantage de prêts et d'allègements de dette, à créer des zones de coopération économique et commerciale, à constituer un fonds de développement sino africain, à construire un centre de conférences pour l'Union Africaine et à fournir davantage d'assistance technique et de formation. Cet ambitieux programme constituait pour l'Afrique un message indiquant clairement que la Chine était désireuse de cultiver des relations à long terme avec la région. Ces compromis ont été respectés dans leur majorité, en tenant compte que l'aide de la Chine à l'Afrique couvre à la fois les apports financiers et les apports en nature et autres, comme les dons, les formations, des prêts à taux réduit, la réduction ou l'exemption de droits de douane pour les exportations africaines vers la Chine. Surtout, la Chine bénéficie d'un soutien amical des États africains, car elle ne pratique pas de conditionnalité politique, à l'exception de la question de Taïwan<sup>642</sup>, dont l'issue, n'est pas une préoccupation africaine.

La Déclaration finale confirme que les Cinq principes de la coexistence pacifique, de la Chine, sont l'une des bases du partenariat entre la Chine et l'Afrique, tout en affirmant l'interdépendance croissante entre les pays et l'attachement au multilatéralisme et à la démocratie. En même temps, les États du FCSA, soulignent la diversité, le traitement égal des

---

<sup>641</sup> La 3<sup>e</sup> Conférence ministérielle, qui s'est déroulée à Beijing, les 4 et 5 novembre 2006, a réuni les représentants de 48 États africains, dont 42 Chefs d'État et de Gouvernement. Deux documents majeurs ont été adoptés lors de ce sommet, une Déclaration et un Plan d'action pour la période 2007-2009. Si, entre 2000 et 2006, la coopération sino-africaine était dans une phase de début, en 2006, avec la publication de la Politique de la Chine à l'égard de l'Afrique, le partenariat se structure et s'institutionnalise de manière durable. La Déclaration du Sommet de Beijing, du FCSA, les 4 et 5 novembre 2006, marque aussi le 50<sup>e</sup> anniversaire de l'inauguration des relations diplomatiques entre la République Populaire de Chine et les pays africains, issus du processus d'indépendance dans les années 1960. Les États participants au Sommet ont décidé, à cette occasion, d'accroître le rôle du FCSA.

FCSA, « Sommet de Beijing et 3<sup>e</sup> Conférence ministérielle », Beijing, les 4 et 5 novembre 2006, <http://www.focac.org/fra/ltada/dsjobzjhyhbjfh/> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>642</sup> Dans la Déclaration du Sommet de Beijing de 2006, les pays africains, affirment leur soutien au principe de l'Unité de la Chine, en échange de quoi, la Chine « réaffirme son appui aux pays africains dans leurs efforts tendant à gagner en puissance par le resserrement de leurs rangs et à résoudre les problèmes africains de manière indépendante, soutient les organisations régionales et sous-régionales de l'Afrique dans leurs efforts pour promouvoir l'intégration économique et soutient les pays africains dans la mise en œuvre des programmes du NEPAD. »

FCSA, « Déclaration du Sommet de Beijing du Forum sur la Coopération sino-africaine », 4-5 novembre 2006 (mise en ligne le 16 novembre 2006), <http://www.focac.org/fra/ltada/dsjobzjhyhbjfh/DOC2009/t280375.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

pays dans les relations internationales et une certaine forme de multipolarité, en considérant que « les différentes civilisations et les divers modes de développement doivent s'inspirer les uns des autres, progresser en interaction et coexister dans l'harmonie. »

La coopération Sud-Sud est appelée à se renforcer, dans le processus de mondialisation économique, pour équilibrer le dialogue Nord-Sud, et pour permettre « un développement équilibré, coordonné et durable de l'économie mondiale de façon à permettre à tous les pays d'en bénéficier et de réaliser le développement et la prospérité communs. » Comme c'était le cas dans la Déclaration de Beijing, du 12 octobre 2000, les participants appellent à une réforme du système des Nations Unies et d'autres organisations internationales, pour mieux prendre en compte les demandes et la place des États du Sud. Les efforts de développement de la Chine et de l'Afrique sont considérés comme « une contribution de poids à la paix et au développement dans le monde ». Ainsi un nouvel appel est adressé aux pays développés, en matière de dette<sup>643</sup>. Le partenariat entre la Chine et l'Afrique est considéré dans la Déclaration finale comme « un partenariat stratégique de type nouveau, caractérisé par l'égalité et la confiance réciproque sur le plan politique, la coopération gagnant-gagnant sur le plan économique ainsi que les échanges bénéfiques sur le plan culturel ».

La mise en œuvre des décisions de la troisième Conférence, est précisée dans le cadre du Plan d'Action, pour la période de 2007 à 2009<sup>644</sup>. Ce document inclut des aspects politiques importants, comme l'institution d'un mécanisme de dialogue politique régulier au niveau des Ministres des Affaires Étrangères dans le cadre du FCSA. Ces consultations entre les Ministres des Affaires Étrangères, représentent l'ébauche d'un mécanisme de coordination de positions communes, par exemple en réalisant des réunions lors des Sommets des Nations Unies et de l'Assemblée Générale des Nations Unies. La coopération sino-africaine, dans le cadre du partenariat est aussi appelé à s'ouvrir à des tiers. Le Plan d'Action appelle à « explorer activement la possibilité d'une coopération pragmatique entre, d'un côté, la Chine et l'Afrique, de l'autre, une tierce partie, sur la base de l'égalité, des avantages réciproques et

---

<sup>643</sup> Les États africains et la Chine appellent les pays développés à respecter leurs engagements, en matière d'aide et de réduction des dettes, et les organisations internationales « à accorder une assistance financière et technique plus importante à l'Afrique afin de renforcer la capacité de celle-ci à réduire la pauvreté et les calamités ainsi qu'à prévenir et à traiter la désertification, et de l'aider à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement définis par les Nations Unies. »

<sup>644</sup> FCSA, « Plan d'Action de Beijing (2007-2009) » (mise en ligne le 16 novembre 2006), <http://www.focac.org/fra/ltda/dsjbzjhybjfh/DOC2009/t280374.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

du gagnant-gagnant. » Cette relation trilatérale n'est pas explicitée, mais elle vise à inscrire la relation sino-africaine sur une base de coopération et de complémentarité, par rapport aux partenaires historiques, dont fait partie l'Union Européenne.

Dans le domaine politique, le Plan d'Action, appelle au renforcement de la coopération entre la Chine et l'Union Africaine, et entre la Chine et les organisations sous-régionales de coopération africaines, comme les Coopérations Économiques Régionales. La Chine s'est aussi engagée à « soutenir le rôle essentiel de l'UA dans le règlement des problèmes africains et à participer activement aux opérations de maintien de la paix de l'ONU en Afrique ». Ce qu'elle a fait dans le cadre de la Mission des Nations Unies au Soudan, qui s'est terminée en août 2011<sup>645</sup>. Une référence est faite aussi dans le Plan d'Action, à la construction du Centre de Conférences de l'UA, à Addis-Abeba, dont les travaux ont été achevés au cours de l'été 2011.

Le Plan d'Action porte sur trois domaines de coopération, que sont l'économie, les affaires internationales et le développement social<sup>646</sup>. Chacun de ces domaines comprend des aires d'intervention, visant à mieux identifier et définir les projets à mettre en œuvre.

Globalement, la Plan d'Action a été réussi, surtout grâce aux efforts constants de la Chine, de maintenir son engagement en Afrique, en dépit des difficultés causées par la crise économique internationale qui a commencé en 2008. Ce, parce que le partenariat avec

---

<sup>645</sup> En 2012, la Chine a aussi effectué de la médiation dans le conflit frontalier entre le Soudan et le Soudan du sud. La Chine entretient de bonnes relations avec les deux États, qui sont deux de ses principaux fournisseurs de pétrole en Afrique, avec des champs d'exploitation au Soudan du sud et l'infrastructure de l'exportation au Soudan. La Chine est aussi intéressée au financement et à la construction d'un oléoduc allant du Soudan du sud au Kenya. La position chinoise a été exprimée lors de la visite du Président du Soudan du sud en RPC, le 24 avril 2012, dans les termes suivants :

« Le Président Hu Jintao a souligné que la Chine s'efforçait toujours de développer ses relations d'amitié et de coopération avec le Soudan et le Soudan du sud dans un esprit de respect mutuel et d'égalité, souhaitait sincèrement que les deux États puissent, partant de l'intérêt fondamental des deux peuples et de l'intérêt général de la paix et de la stabilité régionales, s'en tenir au choix de la paix, respecter la souveraineté de l'un et de l'autre et faire preuve de sang-froid et de retenue pour résoudre adéquatement leurs divergences et les questions en suspens par voie de concertations et de négociations sur la base de la compréhension et de la concession mutuelles. L'urgence, selon le Président Hu Jintao, est de coopérer activement avec les efforts de médiation de la communauté internationale et de mettre fin aux conflits armés aux frontières. « La Chine souhaite sincèrement que le Soudan et le Soudan du Sud puissent devenir deux voisins qui vivent en bonne entente et deux partenaires engagés pour un développement partagé », a indiqué le Président Hu Jintao. »

FCSA, « Entretien du Président Hu Jintao avec le Président du Soudan du sud Salva Kiir Mayardit » (mise en ligne le 27 avril 2012), <http://www.focac.org/fra/zxxx/t927008.htm> (consulté le 30 mai 2012).

<sup>646</sup> Ce dernier chapitre du Plan d'Action est le plus détaillé et porte sur 9 sous-domaines d'intervention : aide au développement et allègement des dettes, revalorisation des ressources humaines, culture, éducation, médecine et santé, protection de l'environnement, tourisme, presse et médias et échanges entre les peuples, les jeunes et les femmes.

l'Afrique s'inscrit dans une perspective stratégique, à moyen et long termes, où les facteurs politiques et géopolitiques, sont dominants, même si les intérêts économiques sont au premier plan, comme on a pu le vérifier lors du rendez-vous de 2009, en Égypte.

La réunion de 2009, considérée comme l'une des plus importantes, a ainsi été préparée dans le cadre des activités qui se sont déroulées un an avant la Conférence. Cette préparation a permis de prendre en compte les points de vue de toutes les parties concernées, pour faciliter la coordination interafricaine. Le bilan de dix ans de partenariat sino-africain est positif, marqué par un accroissement des échanges politiques, commerciaux, financiers et des investissements. Le volume des échanges est passé de 10 milliards de dollars, en 2000, à plus de 114 milliards de dollars en 2010<sup>647</sup>, en dépit de la crise financière internationale.

La Conférence ministérielle de Charm El-Cheikh, en Égypte, des 8 et 9 novembre 2009, a réuni les représentants de 49 États africains, dont 17 Chefs d'État et de Gouvernement. Le thème de la Conférence était «Approfondir le nouveau partenariat stratégique sino-africain en vue d'un développement durable». La réunion de Charm El-Cheikh, apporte des innovations par rapport à 2006 et démontre la maturité du partenariat sino-africain qui se développe dans de nouvelles directions.

La Chine a été mise à nouveau au premier plan, en tant que partenaire-contributeur, au développement de l'Afrique, en proposant huit mesures destinées à stimuler la coopération avec l'Afrique, dans la période 2010-2012. Les nouvelles mesures comprennent une aide à l'Afrique dans des domaines comme les changements climatiques, la science et la technologie, la riposte à la crise financière, la réduction de la pauvreté, la protection de l'environnement et la santé. Elles sont au nombre de 8 et englobent, comme en 2006, des échanges culturels et des ressources humaines. Les huit nouvelles mesures annoncées par la Chine, à la réunion du FCSA de 2009, dans le Plan d'Action pour la période 2010-2012, sont

---

<sup>647</sup> La plus grande contribution de la Chine au développement économique de l'Afrique, c'est de facto la multiplication par dix du volume des échanges. Il y a une corrélation entre la croissance chinoise et la croissance africaine, durant la première décennie de ce siècle, et la Chine est déficitaire envers l'Afrique en matière de commerce extérieur, notamment du fait de l'augmentation du coût de certaines matières premières importées d'Afrique, notamment le pétrole.

Livre blanc sur la Coopération économique et commerciale entre la Chine et l'Afrique, Office d'information du Conseil des Affaires d'État de la République Populaire de Chine, Beijing, décembre 2010, [http://french.beijingreview.com.cn/magazine/2011-02/27/content\\_334066.htm](http://french.beijingreview.com.cn/magazine/2011-02/27/content_334066.htm) (consulté le 30 novembre 2011).

En 2011, le volume des échanges a dépassé les 122 milliards de dollars.

FCSA, «Chine-Afrique: un immense potentiel de coopération économique», 30 janvier 2012, <http://www.focac.org/fra/zfgx/jmhzt899836.htm> (consulté le 15 mars 2012).

les suivantes :

- la création d'un partenariat sino-africain pour faire face aux changements climatiques dans lequel la Chine s'engageait à construire, pour l'Afrique, 100 projets d'énergie propre concernant l'électricité solaire, le biogaz et les petites centrales hydroélectriques ;

- l'intensification de la coopération dans le domaine de la science et de la technique, grâce au lancement par la Chine d'un partenariat de science et de technologie dans lequel elle exécuterait 100 projets expérimentaux communs de recherche scientifique et technique et elle accueillerait 100 chercheurs africains possédant un doctorat pour faire de la recherche scientifique en Chine ;

- l'assistance financière à l'Afrique par l'apport de 10 milliards de dollars aux pays africains sous forme de prêts à des conditions de faveur et aiderait des établissements financiers chinois à constituer un prêt spécial de 1 milliard en faveur de petites et moyennes entreprises africaines, ainsi que l'annulation, pour les pays très endettés et les pays les moins avancés ayant des relations diplomatiques avec la Chine, de leur dette afférente aux prêts publics exempts d'intérêt venant à échéance à la fin 2009, (ce qui a été fait) ;

- l'ouverture du marché chinois aux produits africains, grâce à l'instauration par étapes, des droits de douane nuls pour 95 % des produits des pays les moins avancés ayant des relations diplomatiques avec la Chine, en commençant par 60 % des produits en 2010, un objectif qui est en voie d'être accompli ;

- le renforcement de la coopération dans l'agriculture, en portant à 20, le nombre de ses centres de démonstration de technique agricole en Afrique, en envoyant 50 équipes de techniciens agricoles sur le continent et en formant 2 000 agronomes africains afin de renforcer la sécurité alimentaire de la région ;

- le renforcement de la coopération dans la médecine et la santé en fournissant aux 30 hôpitaux et aux 30 centres de prévention et de traitement du paludisme, construits par elle, du matériel médical et de lutte antipaludique d'une valeur de 73,2 millions de dollars (500 millions de yuan renminbi) et en formant 3 000 médecins et infirmiers africains ;

- le renforcement de la coopération dans le développement des ressources humaines et l'enseignement, grâce à la construction de 50 écoles, de niveaux divers, et en formant 1 500 directeurs et maîtres d'école à l'intention des pays africains, ainsi qu'en portant à 5 500 le nombre de bourses d'études financées par le Gouvernement chinois, entre 2010 et 2012, tout

en formant 20 000 étudiants durant les trois ans ;

- le développement des échanges des personnels et des échanges culturels en lançant un programme commun de recherche et d'échange afin d'accroître les échanges et la collaboration, d'échanger des données et expériences sur le développement, et de fournir un appui intellectuel en vue de formuler de meilleures politiques de coopération entre les deux parties.

Ces engagements chinois, sont pris en période de crise économique et financière internationale. Les États africains craignent des conséquences en matière d'aide au développement et d'investissements, en provenance des partenaires historiques. La Chine n'entend pas réduire son empreinte en Afrique. Elle envisage même de la développer et de l'étendre, dans de nouveaux domaines, comme la réponse au changement climatique et les énergies nouvelles et renouvelables<sup>648</sup>.

Par ce biais, la Chine renforce son rôle de leadership dans le partenariat, tout en mettant en avant l'argument d'une relation équilibrée et entre égaux, et soulignant les déséquilibres des relations Nord-Sud<sup>649</sup>.

---

<sup>648</sup> La Déclaration issue de la Conférence ministérielle de 2009, confirme cette analyse, où l'inquiétude économique est évidente, pour les États participant, qui soulignent que :

« Nous sommes d'avis qu'à l'heure actuelle, la situation internationale, globalement stable, traverse pourtant une période complexe et changeante. La récession économique mondiale qui a suivi la crise financière internationale n'est pas encore terminée ; les problèmes planétaires tels que la sécurité alimentaire, l'énergie, le changement climatique ainsi que la prévention et le contrôle des maladies graves, se posent avec une acuité croissante ; les facteurs d'instabilité et d'incertitude dans les domaines politique et économique se multiplient sensiblement. Le changement climatique, en particulier, produit des effets dévastateurs sur de nombreux pays et régions dans le monde et exige une solution immédiate.

L'impact de la crise financière sur les pays en développement continue à se propager. À cause de la fragilité des économies africaines, les graves conséquences de cette crise pourraient se faire sentir davantage dans les pays africains qui auront plus de difficultés à réaliser les OMD.

Nous estimons que tous les membres de la communauté internationale, notamment les pays développés, devront être particulièrement attentifs aux conséquences fâcheuses causées par la crise aux pays en développement, surtout aux pays africains, et continuer à œuvrer pour les diminuer. À cet effet, les pays développés sont tenus de prendre des mesures efficaces pour honorer leurs engagements en matière d'aide, de réduction des dettes, de promotion et d'augmentation des investissements, d'ouverture du marché et d'accès au marché comme en matière d'aide à la croissance des pays en développement, afin de réaliser le développement durable. Dans ce contexte, nous appelons les pays développés à apporter davantage d'assistance aux pays africains pour la réalisation des OMD.

En particulier, nous suggérons que des actions concrètes soient engagées en faveur des pays insulaires, des PMA et des pays enclavés. »

FCSA, « Déclaration de Charm El-Cheikh du Forum sur la coopération sino-africaine » (mise en ligne le 12 novembre 2009), <http://www.focac.org/fra/ltda/dsjbzjhy/hywj/t626390.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>649</sup> Le rôle de la Chine, dans cette situation, est aussi mis en évidence dans la Déclaration, où il est souligné que :

« Vivement encouragés par la croissance soutenue et rapide de l'économie chinoise, les pays africains apprécient

Sur le plan politique, la Déclaration de Charm El-Cheikh, confirme ainsi le renforcement du partenariat sino-africain, selon les principes de 2000 et 2006, à savoir, « l'égalité et la confiance mutuelle sur le plan politique, la coopération gagnant-gagnant sur le plan économique et l'échange et l'inspiration mutuelle sur le plan culturel ». Sept domaines d'action politique sont identifiés pour poursuivre le partenariat stratégique jusqu'en 2012 et au-delà<sup>650</sup>, avec des engagements pour la Chine.

De leur côté, les États africains déclarent leur volonté de continuer au renforcement de « la concertation et l'échange d'expériences avec la Chine pour s'efforcer d'atténuer le choc et les impacts de la crise financière sur l'économie africaine ». Ils réaffirment aussi leur

---

les grands efforts déployés par la Chine face à cette crise financière et estiment que ces efforts non seulement contribuent à la stabilité de l'économie mondiale, mais aussi à la reprise et au développement de l'économie africaine.

La Chine apprécie hautement les efforts déployés et les acquis réalisés par l'Afrique dans le renforcement de la gouvernance nationale, le règlement des conflits régionaux, la réduction de la pauvreté et la promotion du développement, ainsi que l'accélération du processus d'intégration.

En exprimant ses préoccupations à l'égard de la situation difficile dans laquelle se trouve l'Afrique à cause de l'impact de la crise financière internationale, la Chine est d'avis que la communauté internationale ne devra pas négliger la question du développement en raison de la lutte contre la crise. »

<sup>650</sup> Les sept domaines sont décrits de la manière suivante :

« - Profiter pleinement des mécanismes de consultations aux différents niveaux et par divers canaux, renforcer le dialogue stratégique, élargir le consensus, et approfondir la coopération dans les enceintes multilatérales pour défendre les intérêts communs des pays en développement.

- Intensifier les échanges de haut niveau, approfondir la confiance mutuelle sur le plan politique, et renforcer le dialogue et la coopération entre la Chine et l'Afrique sur les affaires d'importance majeure.

- Faire preuve de solidarité et d'entraide pour relever ensemble le défi de la crise financière internationale et rendre irréversibles les efforts de l'Afrique visant à réaliser les OMD.

- Élargir les avantages mutuels et élever le niveau de la coopération pragmatique sino-africaine. Nous allons encourager et promouvoir le commerce sino-africain et les investissements mutuels, diversifier les formes de coopération, et renforcer la coopération dans les domaines prioritaires tels que la réduction de la pauvreté, la protection de l'environnement, la formation, la construction des capacités et les technologies d'information et de communication, et notamment dans les domaines cruciaux tels que les infrastructures, l'agriculture et la sécurité alimentaire.

- Multiplier les échanges et approfondir la coopération culturelle et humaine entre la Chine et l'Afrique. Nous allons intensifier les échanges dans les domaines culturel, éducatif, technico-scientifique, sanitaire, sportif, touristique et autres, multiplier les contacts entre les jeunes, les femmes, les organisations non gouvernementales, les médias et les institutions académiques, pour ainsi renforcer la connaissance mutuelle et l'amitié entre les peuples chinois et africains.

- Renforcer la coordination et promouvoir ensemble la construction et le développement durable du FCSA. Conformément aux besoins de la Chine et de l'Afrique, et en fonction de l'évolution de la situation, nous allons perfectionner sans cesse le mécanisme du Forum, enrichir son contenu, fixer des objectifs réalistes, valoriser pleinement le rôle d'orientation du Forum dans les relations sino-africaines, et assurer la mise en œuvre des actions de suivi du Forum.

- La Chine s'engage à augmenter, dans la mesure de ses possibilités, ses aides à l'Afrique, à annuler ou réduire les dettes des pays africains, à accroître ses investissements en Afrique, à ouvrir davantage son marché et à renforcer la coopération pragmatique sino-africaine. »

soutien au principe d'unicité de la Chine, dans ce qui est devenu un leitmotiv régulier dans la relation entre l'Afrique et la RPC.

Le Plan d'Action pour la période 2010-2012, adopté à Charm El-Cheikh, donne un satisfecit à l'accomplissement du Plan d'Action 2007-2009, en notant que « Les deux parties ont passé en revue, avec satisfaction, la mise en œuvre des actions de suivi du Sommet de Beijing du FCSA tenu il y a trois ans, se sont félicitées généralement de l'exécution intégrale et efficace du Plan d'Action de Beijing (2007-2009) adopté par le Sommet et ont réaffirmé leur objectif inébranlable de renforcer davantage le partenariat stratégique sino-africain de type nouveau. »<sup>651</sup>

Le Plan d'Action adopté en 2009, prend en compte les évolutions dans la politique chinoise envers l'Afrique, comme la nomination d'un Représentant Spécial de la RPC pour l'Afrique<sup>652</sup> et l'engagement de la Marine chinoise dans le combat contre la piraterie, au large des côtes somaliennes, dans le Golfe d'Aden et dans l'Océan indien.

Les aspects politiques, de paix et de sécurité et de coopération internationale, sont plus développés qu'en 2006. Ce qui démontre l'évolution, vers plus de coordination et de coopération, des relations sino-africaines, avec une mention particulière au concept « solutions africaines, aux problèmes africains ». Cette coopération est présentée comme nécessaire pour faire face aux défis posés par la situation internationale et qui affaiblissent la posture internationale des États européens et des États-Unis<sup>653</sup>.

Le changement climatique est un nouveau domaine du partenariat, auquel le Plan

---

<sup>651</sup> FCSA, « Plan d'action de Charm El-Cheikh (2010-2012) » (mise en ligne le 12 novembre 2009), <http://www.focac.org/fra/ltada/dsjbzjhy/hywj/t630766.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

Le détail des actions effectuées depuis 2006 est présenté dans un document sur la « Mise en œuvre du suivi du Sommet de Beijing du Forum sur la Coopération sino-africaine » (mise en ligne le 10 novembre 2009), <http://www.focac.org/fra/ltada/dsjbzjhy/hywj/t627505.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>652</sup> Le premier RS de la Chine pour l'Afrique et le Darfour a été l'ambassadeur Liu Guijin. Il a été remplacé, en 2012, par l'ambassadeur Zhong Jianhua.

GRIMM Sven (Dr), « Job change in Beijing – Zhong Jianhua is China's new « Mr. Africa », CCS Commentary, Centre for Chinese Studies, Université de Stellenbosch (Afrique du sud), 23 février 2012, <http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2012/02/Sven-Liu-Guijin-23-Feb-2012.pdf> (consulté le 15 mars 2012).

<sup>653</sup> Le Plan d'Action souligne que la situation internationale « connaît à l'heure actuelle les changements et les réajustements les plus profonds depuis la fin de la Guerre froide et que la crise financière internationale a causé une récession économique mondiale et entraîné une mutation profonde et complexe de l'ordre politique et économique international, d'où une plus grande importance de renforcer la coopération sino-africaine dans les affaires internationales. » ; voir « Plan d'Action de Charm El-Cheikh (2010-2012) », point 3 « Coopération dans les affaires internationales », § 3.1.

d'Action fait référence<sup>654</sup>.

Le concept de la multipolarité est aussi réaffirmé, dans le Plan d'Action, avec une critique ouverte à la politique euro-atlantique en matière de droits de l'homme et de leur utilisation comme un instrument de pression politique. La Chine et les États africains critiquent, de fait, l'usage de la conditionnalité démocratique, par les États européens et les États-Unis, dans leurs relations avec la RPC et les pays africains. Ils expriment aussi leur opposition à l'utilisation de la problématique des droits de l'homme à des fins politiques et aussi géopolitiques. Le texte du Plan d'Action considère ainsi que « Tout en réitérant leur respect du principe de l'universalité des droits de l'homme, les deux parties affirment qu'elles n'ont aucun préjugé sur les particularités culturelles et sociales des différents pays en matière de perception et d'application de ce concept, qu'elles accordent la priorité au droit au développement et qu'elles s'opposent à la politisation des droits de l'homme et à la pratique du double critère dans ce domaine».

La menace terroriste et la coopération dans la lutte contre celle-ci, sont aussi inscrites dans le Plan d'Action, mais sans fournir des précisions sur les modalités et les mécanismes de cette coopération, qui est avant tout bilatérale, d'État à État.

En matière de coopération économique, une innovation est la référence à la sécurité alimentaire ; une question qui « se pose avec une acuité particulière pour les pays africains ». L'agriculture et la sécurité alimentaire deviennent ainsi une priorité constante dans le partenariat sino-africain.

Les autres chapitres du Plan d'Action pour la période 2010-2012, suivent la trame du Plan d'Action précédent, avec, pour la partie chinoise, des engagements détaillés et chiffrés. On retrouve ainsi :

---

<sup>654</sup> Dans le Plan d'Action, il est ainsi déclaré que « Les deux parties estiment que, dans la lutte contre le changement climatique, il faut s'en tenir au rôle de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto en tant que canal principal et au mandat de la « Feuille de Route de Bali », et trouver une solution globale dans le cadre du développement durable. La communauté internationale doit déployer des efforts actifs pour lutter contre le changement climatique dans le respect du principe des « responsabilités communes mais différenciées ». Consciente des besoins pressants des pays africains pour améliorer leur capacité d'adaptation au changement climatique et de la fragilité des petits pays insulaires et des pays aux deltas de rivières vulnérables aux inondations, la Chine souligne qu'il ne faut pas réduire l'attention accordée au développement de l'Afrique sous prétexte de la lutte contre le changement climatique. Elle soutient les revendications légitimes de la partie africaine qui demande, entre autres, aux pays développés de lui fournir plus de soutiens financiers et de renforcer le transfert des technologies nécessaires, et entend intensifier sa coopération avec l'Afrique dans la lutte contre le changement climatique. »

« Plan d'Action de Charm El-Cheikh (2010-2012) », point 3 « Coopération dans les affaires internationales », § 3.5.

- l'engagement de « porter à trois milliards de dollars US le volume du Fonds de Développement Chine-Afrique pour soutenir les entreprises chinoises dans l'accroissement de leurs investissements en Afrique » ;

- l'octroi de « prêts préférentiels d'un montant total de 10 milliards de dollars US destinés essentiellement aux projets d'infrastructures et de développement social »<sup>655</sup> ;

-l'établissement d'un « mécanisme de coopération sur le contrôle des produits import-export afin de renforcer le contrôle sur la qualité de ces produits et la sécurité alimentaire et de protéger les intérêts des consommateurs des deux parties », la création de « trois à cinq centres logistiques dans les pays africains pour les aider à améliorer leurs infrastructures commerciales ». La Chine s'engage aussi à « la mise en place, par ses institutions financières d'un crédit spécial d'un montant total d'un milliard de dollars US pour aider au développement des PME africaines ».

Le secteur des services est aussi référencé « en vue d'une montée en gamme de leur structure industrielle et une transformation de leur mode de croissance économique ». En matière de changement climatique et d'environnement, la Chine propose de renforcer la coopération « dans la surveillance de l'environnement et continuer à partager avec eux les données obtenues par le satellite sino-brésilien d'observation des ressources terrestres et à veiller à leur application notamment dans l'utilisation de la terre, l'observation météorologique et la protection de l'environnement dans les pays africains. »<sup>656</sup>

Le sport y figure aussi comme un domaine de la coopération. Ainsi, « Les deux parties conviennent de continuer à accroître leurs échanges et leur coopération sportifs ». La Chine a soutenu la réalisation de la Coupe d'Afrique des Nations de football, en janvier 2012. Des

---

<sup>655</sup> FCSA, « Plan d'action de Charm El-Cheikh (2010-2012) », point 4 « Coopération économique », § 4.3.3.

En 2012, la Chine a aussi ouvert des lignes de crédit similaires pour le Belarus (2012) et pour des États d'Europe Centrale, lors du Forum Pologne-Europe Centrale-Chine, tenu à Varsovie, en avril 2012. Ce forum a été attendu par une douzaine de chefs de gouvernement des États de l'Europe Centrale et des Balkans.

« China Pledges \$10 Billion In Credit For Central, Eastern Europe », Radio Free Europe – Radio Liberty, 26 avril 2012, [http://www.rferl.org/content/china\\_credit\\_central\\_eastern\\_europe/24561341.html](http://www.rferl.org/content/china_credit_central_eastern_europe/24561341.html) (consulté le 15 juin 2012).

<sup>656</sup> Le 14 mai 2007, la Chine a lancé un satellite de télécommunications, NIGCOMSAT-1, construit pour le Nigéria. Le 20 décembre 2011, un nouveau satellite nigérien, NIGCOMSAT-1R, construit aussi par la Chine, a été lancé par une fusée chinoise, en remplacement du premier satellite. Le seul pays africain qui a une capacité déclarée de construction de satellites est l'Afrique du sud, avec la société SunSpace, qui est liée à l'Université de Stellenbosch. Cette société a construit trois satellites d'observation : Sunsat, lancé en 1999 ; un satellite, lancé en 2007, pour le compte d'un client étranger et Sumbandilasat (« montre le chemin », en langue Venda), lancé en 2009. Ces trois satellites sont les seuls qui ont été entièrement conçus et développés en Afrique subsaharienne.

SunSpace, <http://www.sunspace.co.za/home/> (consulté le 15 septembre 2012).

entreprises chinoises ont construit plusieurs stades et autres infrastructures sportives, au Gabon<sup>657</sup> et en Guinée Équatoriale, les pays hôtes de la CAN 2012.

L'année 2012 marque la fin du Plan 2009 et le lancement de celui de 2013-2015, dont les engagements sont également importants.

La 5<sup>e</sup> Conférence Ministérielle, qui a eu lieu à Beijing, les 19 et 20 juillet 2012, s'est achevée avec l'adoption d'une Déclaration<sup>658</sup> et d'un Plan d'Action, pour la période 2013-2015<sup>659</sup>. Dans la Déclaration finale, les participants ont souligné l'importance du partenariat sino-africain, entre « le plus grand pays en développement et le plus grand groupement de pays en développement du monde », pour la paix et pour les « intérêts fondamentaux et stratégiques des deux parties. »

En matière de paix et de sécurité, et en ce qui concerne la situation internationale, la Déclaration n'apporte pas d'innovations par rapport à 2006 et 2009. Les États africains et la Chine notent le « rôle croissant » des pays en développement dans les relations internationales et appellent à la réforme du système international actuel, pour le rendre plus juste et rationnel et pour mieux prendre en compte les demandes des pays en développement et, en particulier de l'Afrique, qui « doit posséder une place qui lui convient sur la scène internationale. » En matière de prévention des conflits et de gestion des crises, les participants à la Conférence réaffirment leur attachement aux principes de la Charte des Nations Unies et au rôle central de l'ONU et expriment leur préférence pour le règlement « politique et pacifique » des conflits et des crises, basés sur « la confiance mutuelle, les avantages réciproques, l'égalité et la concertation ». Ils déclarent aussi leur opposition à l'ingérence dans les affaires intérieures et au « recours arbitraire à la force ou à la menace par la force dans les affaires internationales. »<sup>660</sup>

---

<sup>657</sup> Dont le grand stade de l'Amitié sino-gabonaise où a eu lieu la finale de la CAN, le 12 février 2012, entre la Zambie et la Côte d'Ivoire, avec la victoire du premier pays. Cet événement a été l'occasion de la réalisation de beaucoup de travaux d'infrastructures d'intérêt général et économique, au Gabon, dans lesquels les entreprises chinoises, ainsi qu'européennes et d'autres pays, ont été engagées et sont à l'œuvre.

<sup>658</sup> Forum sur la Coopération Sino-Africaine, « Déclaration de Beijing de la 5e Conférence Ministérielle du Forum sur la Coopération sino-africaine », 23 juillet 2012, <http://www.focac.org/fra/dwjbzjjhss/hywj/t954376.htm> (consulté le 30 août 2012).

<sup>659</sup> Forum sur la Coopération Sino-Africaine, « Plan d'action de Beijing (2013-2015) de la 5e Conférence ministérielle du Forum sur la Coopération sino-africaine », 23 juillet 2012, <http://www.focac.org/fra/dwjbzjjhss/hywj/t954628.htm> (consulté le 30 août 2012).

<sup>660</sup> La position chinoise et les réactions des États africains à la crise syrienne, s'inscrit dans cette position. Aux Nations Unies, la Chine, avec la Russie, a bloqué les tentatives américaines et européennes de résoudre la crise syrienne par la force armée et le changement de régime. L'Afrique du sud a adopté la même position que les

La crise économique internationale, qui ne remet pas en question les déséquilibres de développement Nord-Sud, est une source de préoccupation commune pour la Chine et les États africains. Le ralentissement de la croissance américaine et européenne affectent l'économie chinoise, à un moment stratégique pour ce pays, où il s'opère un processus de transition d'une économie d'exportation vers une économie de développement, en même temps que les élites du pays sont en cours de renouvellement. Pour les États africains, la crise économique réduit les flux financiers disponibles pour l'Afrique, en matière d'Investissements Directs Étrangers et aussi d'Aide au Développement. Même si la Chine a déclaré son intention de doubler le montant de ses crédits à l'Afrique, de 10 à 20 milliards de dollars<sup>661</sup>, les liens de dépendance économique qui lient l'Afrique à l'Europe et aux États-Unis sont encore dominants<sup>662</sup>.

En ce qui concerne l'avenir de la coopération sino-africaine, les participants à la 5<sup>ème</sup> Conférence Ministérielle du FCSA, ont décidé de renforcer leurs activités dans six domaines

---

autres pays du groupe BRIC, qui inclut la Chine, et qui appellent à une sortie de crise négociée, sans conditions préalables. Les autres États africains gardent une position d'attente, y compris l'Égypte, qui, tout en critiquant le régime syrien, refuse le recours à une intervention militaire extérieure dans le conflit interne syrien.

<sup>661</sup> Dans le Chapitre 4 du Plan d'Action de Beijing (2013-2015) de la 5<sup>e</sup> Conférence ministérielle du Forum sur la Coopération sino-africaine, sur la « Coopération économique », la Chine s'engage à doubler ses crédits aux États africains, de la manière suivante :

« 4.5.2 La Chine élargira sa coopération avec l'Afrique dans les domaines de l'investissement et du financement pour contribuer au développement durable de l'Afrique. Elle accordera aux pays africains une ligne de crédit de 20 milliards de dollars américains pour soutenir en priorité le développement des infrastructures, de l'agriculture, de l'industrie manufacturière et des PME en Afrique. »

Ce doublement n'est pas, a priori sans conditions, car dans le même chapitre, la Chine promeut la mise en place d'un système de swap de devises entre les Banques Centrales Africaines et la Banque centrale de la Chine et de la constitution de réserves d'échanges en monnaie chinoise, yuan/renminbi (RMB). Ce système d'échanges (et de paiements) est déjà en vigueur, de manière partielle, au sein du groupe BRICS et dans les relations entre ces États et des pays comme le Venezuela et l'Iran. Ce système économique « alternatif » est moins vulnérable à la surveillance et aux pressions des États-Unis et de ses États alliés.

Le Plan d'Action prône cette approche, sans l'imposer, de la manière suivante :

« 4.5.7 La partie chinoise est ouverte à une coopération sous forme de swap de devises avec les Banques Centrales Africaines, et encourage l'utilisation des monnaies locales par les entreprises chinoises et africaines sur la base du volontariat dans le commerce bilatéral et dans les investissements directs. Elle soutient l'octroi par les institutions financières chinoises de prêts en RMB aux pays africains. Elle est ouverte à ce que les Banques Centrales Africaines, lorsque les conditions sont réunies, investissent sur le marché obligataire interbancaire chinois et font du RMB une devise de réserve. »

<sup>662</sup> La Déclaration de Beijing, de la 5<sup>e</sup> Conférence Ministérielle, soutient aussi la recherche d'une alternative économique en rapprochant les États africains du groupe BRICS. Le document note à cet effet que :

« La partie africaine soutient la discussion des pays du BRICS sur la possibilité de créer une nouvelle banque de développement pour le financement des projets d'infrastructures et de développement durable des pays du BRICS et des autres pays émergents et pays en développement, en complément des efforts des institutions financières multilatérales et régionales existantes pour favoriser la croissance et le développement dans le monde. »

et ont adopté un Plan d'Action pour 2103-2015. Ils ont décidé d'intensifier le dialogue politique entre les deux parties et le soutien mutuel dans la défense de leurs intérêts communs, qui incluent aussi le respect de la souveraineté, de l'indépendance, de la sécurité, de l'intégrité territoriale et des choix en matière de développement national.

En matière de prévention des conflits et de gestion des crises, la Chine et les États africains du FCSA, ont décidé de renforcer la coopération pour la mise en place de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité. Au niveau institutionnel, la Déclaration appelle aussi à accroître la coopération entre la Chine et l'UA et entre la Chine et les CER. Les autres éléments du développement des relations sino-africaines concernent la coopération économique, la coopération culturelle et humaine et les échanges entre personnes (« dialogue entre les civilisations », éducation, tourisme, média, société civile et « institutions académiques ») et la coopération dans les affaires internationales, en multipliant les concertations et « les soutiens réciproques pour contribuer ensemble à la démocratisation des relations internationales et à l'avènement d'un monde harmonieux de paix durable et de prospérité commune. »

Le Plan d'Action (2013-2015), adopté à Beijing par la 5<sup>e</sup> Conférence ministérielle, reprend les lignes générales des Plans précédents, de 2006 et de 2009. Il couvre sept domaines de coopération, qui sont :

- les Affaires politiques ;
- la paix et sécurité régionales ;
- la Coopération dans les affaires internationales ;
- la Coopération économique ;
- la Coopération pour le développement ;
- les échanges et coopérations humaines et culturelles ;
- le Forum de Coopération Sino-Africain.

En matière de paix et de sécurité, le Plan d'Action adopté en 2012 innove peu et est orienté vers l'approfondissement du dialogue politique et de la coopération, entre les deux parties, au niveau international « afin de défendre les intérêts communs des pays en développement ». Elles ont aussi décidé de développer la coopération entre les collectivités territoriales, d'envisager l'organisation d'un « forum sur la coopération décentralisée Chine-Afrique ». Le Plan d'Action de 2012 appelle aussi au renforcement de la coopération entre la

Chine et l'UA et la Chine et les CER. Il a été aussi décidé de créer des ateliers sur les thèmes de « la politique étrangère, la paix et la sécurité », dans le cadre du mécanisme de dialogue stratégique entre la Chine et l'UA et les participants à la 5<sup>e</sup> Conférence du FCSEA ont décidé de l'établissement « en temps opportun d'une représentation de l'UA à Beijing. ».

Les deux parties, ont décidé d'intensifier leur coopération en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, en Afrique, notamment par le renforcement des capacités africaines de diplomatie préventive, en matière d'opérations de maintien de la paix et de reconstruction post-conflit. Le Plan d'Action reconnaît, dans ce domaine, « le rôle prépondérant des pays africains et des organisations régionales dans le règlement des questions africaines ». Tout en déclarant leur attachement au renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance, les signataires du Plan d'Action expriment aussi leur refus de l'ingérence dans les affaires intérieures de l'Afrique, par des « forces extérieures (...) pour leurs propres intérêts. » De son côté la Chine s'est engagée, dans le Plan d'Action, à lancer une « Initiative du partenariat de coopération Chine-Afrique pour la paix et la sécurité » et à fournir des soutiens « financiers et techniques » aux opérations de paix de l'UA et, en général, à l'AAPS. Les États africains, pour leur part, remercient la Chine pour sa participation au combat contre la piraterie, au large des côtes de la Somalie et en l'Océan indien.

Dans le domaine de la coopération internationale, le Plan d'Action souligne, comme les précédents Plans, la volonté des deux parties d'œuvrer « à préserver les buts et principes de la Charte des Nations Unies, les Cinq Principes de la Coexistence pacifique et les autres normes régissant les relations internationales universellement reconnues ». Elles appellent à la réforme des Nations Unies, qui passerait par l'augmentation de « la représentation des pays africains au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies et des autres institutions onusiennes. »

La coopération internationale sino-africaine s'étend aussi au domaine économique, d'une part pour répondre à la crise financière internationale, et de l'autre pour « faire évoluer le système financier international dans un sens équitable, juste, inclusif et ordonné » en vue d'un rééquilibrage de l'ordre économique mondial. En ce qui concerne les Droits de l'Homme, le Plan d'Action, approfondit la relation de travail entre l'Afrique et la Chine, tout en soulignant que si les deux parties « réaffirment leur respect du principe de l'universalité des droits de l'homme » elles soutiennent aussi « le choix des différents pays de poursuivre une voie de développement des droits de l'homme adaptée à leurs réalités nationales ». Elles s'opposent aussi, comme dans les Déclarations et Plans d'Action précédents, à la

« politisation de la question des droits de l'homme ».

Après avoir accordé un satisfecit au travail du FCSA, les deux parties se sont accordées sur la création de nouveaux sous-forums et l'institutionnalisation de ceux déjà en activité. Elles ont décidé de tenir la prochaine Conférence Ministérielle en 2015, en Afrique du Sud, précédée par des réunions préparatoires, dans cet État africain, en 2014 et 2015.

### **Sous-section 2 : Un partenariat sino-africain sans conditionnalité politique.**

Les intérêts économiques réciproques sont le moteur du partenariat entre la Chine et l'Afrique. La Chine a accès à des matières premières et autres ressources naturelles, nécessaires à son développement industriel et technologique. L'Afrique trouve un nouveau marché pour ses productions, reçoit de l'investissement et de l'aide, bénéficie d'infrastructures et dispose, pour la première fois, depuis la fin de la Guerre froide, d'une alternative à la dépendance envers le Nord. Cette relation gagnant-gagnant n'est pas exempte de considérations politiques et géopolitiques et elle recèle aussi de nombreux déséquilibres et des facteurs de mécontentements politiques, économiques et sociaux et de conflits. L'intérêt de la Chine pour l'Afrique a aussi pour effet collatéral, d'entraîner d'autres pays. En effet, avec certes moins de moyens, d'autres puissances suivent le modèle chinois d'engagement économique, sans conditionnalité politique interne. C'est le cas de la Russie, qui continue de travailler avec les réseaux bâtis du temps de l'Union Soviétique. C'est aussi le cas du Brésil, de la Corée du Sud, des États du Golfe et de l'Iran ainsi que le Japon et d'Israël. Cette multipolarité d'intérêts convergents, bouscule les positions acquises par les partenaires historiques<sup>663</sup>. La conditionnalité et les principes de la bonne gouvernance, prônée à l'extérieur, sont assouplis, non pas dans la formulation, mais dans la pratique, du fait de l'émergence de modèles concurrents qui suscitent, en Afrique, l'adhésion des élites et des populations<sup>664</sup>.

#### **A. Les réalisations encourageantes du partenariat sino-africain.**

La Chine poursuit des objectifs à long terme qui visent à étendre son influence, politique et économique, au-delà de l'Asie, sans pour autant exporter son modèle politique.

---

<sup>663</sup> POZZAR Marie-Hélène, « L'aide chinoise à l'Afrique, La difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement », Université du Québec à Montréal (UQAM), Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement, 47 p., pp. 11-16 et 43-44, Octobre 2009, [http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/L\\_aide\\_chinoise\\_a\\_l\\_Afrique.pdf](http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/L_aide_chinoise_a_l_Afrique.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>664</sup> Idem, pp. 12-14 et 28-30.

Quant au modèle socio-économique et à ses modalités et méthodes, il est adapté aux conditions locales. C'est le cas pour les projets sino-africains dans le domaine agricole, qui, à partir de l'expérience chinoise des vingt dernières années, vise à redynamiser l'agriculture africaine. Le modèle d'agriculture européenne est, en Afrique, difficile à mettre en œuvre, du fait de la taille de la population qui est concernée, de la structure sociale, du droit des terres et aussi des différentes typologies de terrains agricoles, de la diversité du climat et des voies de communication et moyens de transport. La population qui vit en milieu rural et en dehors des villes, en Chine, en Inde et en Afrique est à peu près de l'ordre de plus de 50 à 60%, alors que dans les pays développés, États-Unis et Union Européenne, elle ne représente que 3 à 4% de la population<sup>665</sup>. Les structures, la production, l'organisation des circuits agricoles, le cadastre, ont ainsi des caractéristiques très différents dans les pays développés et dans les pays en développement.

De fait l'engagement chinois en Afrique suscite une opposition de la part des partenaires historiques, qui développent à son encontre un discours anticolonial, sur l'attitude prédatrice de la Chine eu égard aux ressources naturelles de l'Afrique<sup>666</sup>. Toutefois, l'arrivée tardive de la Chine dans ce domaine l'oblige à aller là, où les partenaires historiques ne sont pas présents, pour des raisons de manque d'intérêt ou de fonds à investir, et aussi pour des raisons politiques. Dans les pays pétroliers du continent, la Chine n'a de positions importantes en dehors du cas du Soudan. Mais au Soudan c'est la conséquence des sanctions des États-Unis et de l'Union Européenne qui avaient bloqué l'installation et le travail des compagnies américaines et européennes dans ce pays<sup>667</sup>. La relation entre la Chine et le Zimbabwe, est un autre cas cité, notamment du fait de la vente de matériel de sécurité et militaire chinois au Zimbabwe. Toutefois, le pays qui a le plus d'influence sur l'évolution politique et le développement économique de ce pays, c'est son voisin, l'Afrique du sud.

Dans des pays comme l'Angola, le Nigéria, le Cameroun, le Gabon, la Guinée

---

<sup>665</sup> Données de la Banque Mondiale, « Population rurale », <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.RUR.TOTL> (consulté le 1er mai 2012).

<sup>666</sup> D'ABOVILLE Robert, SUN Qian, « Investissements pétroliers chinois en Afrique – Conséquences géopolitiques », Éd. L'Harmattan, 190 p., p. 112, ISBN : 978-2-296-12372-4, mai 2010.

<sup>667</sup> Le soutien des États-Unis à la cause du Darfour et à l'indépendance du Soudan du sud, aurait aussi en partie des raisons liées aux ressources en pétrole dans ces régions, sous fond de compétition entre sociétés américaines (bloquées par les sanctions de l'administration américaine) et les sociétés chinoises. La rivalité géopolitique américano-chinoise justifie aussi ces positions (mise en cause de la domination stratégique américaine, contentieux économiques et monétaires et montée en puissance militaire, asymétrique, de la Chine).

D'ABOVILLE Robert, SUN Qian, op. cit.

Équatoriale, le Ghana et le Tchad, par exemple, qui possèdent du pétrole et du gaz, la présence chinoise dans ce secteur, comparée à celle des grands opérateurs américains et européens, est assez limitée<sup>668</sup>. Toutefois, l'intérêt chinois, dans une perspective à long terme, c'est de s'installer durablement dans le continent africain, dans ce domaine. L'Afrique, dans le marché mondial du pétrole et du gaz, est un territoire ayant un grand potentiel où de nouveaux gisements et réserves sont découverts régulièrement<sup>669</sup>. En matière d'énergie, comme pour d'autres ressources, la Chine ne fait que suivre un mouvement international d'intérêt renouvelé pour l'Afrique. Mais la Chine, est perçue comme un rival par les États-Unis et l'Union Européenne, voire comme un adversaire militaire potentiel. L'Afrique devient ainsi un terrain d'affrontement géopolitique, mais où la Chine ne dispose que de très peu d'appuis.

Aussi, la Chine a-t-elle intégré dans son approche des thèmes et des méthodes qui relevaient du discours et de la pratique des partenaires historiques. Les changements climatiques et leurs conséquences, sont l'un de ces aspects. À cet effet, la Chine est en train de prendre une place de premier plan dans le domaine des énergies renouvelables. Dans le domaine des panneaux solaires c'est le premier producteur. Dans le domaine de l'énergie éolienne, c'est le premier pays en matière de capacité installée, devant les États-Unis et l'Allemagne<sup>670</sup>.

Dans ces deux domaines, l'Afrique du Nord, concentre la majorité des investissements

---

<sup>668</sup> Jiang Julie, Sinton Jonathan, « Overseas investments by Chinese national oil companies, Assessing the drivers and impacts », Agence Internationale de l'Énergie (AIE), Document d'information, 52 p., pp. 10-12, février 2011, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5kgglrwdrvvd.pdf?expires=1337613725&id=id&accname=guest&checksum=232729CEFD93D0F9B8C44C39713258C4> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>669</sup> La Chine est une importatrice nette des deux commodités, pour plus de 50% de ses besoins. Le pétrole africain représente 30% de ses achats et son premier fournisseur est l'Angola. Toutefois, dans ce pays, les compagnies chinoises, sont confrontées à la concurrence de la compagnie nationale, Sonangol, qui a aussi des ambitions internationales, comme le démontre l'acquisition, en 2010, de deux blocs d'exploitation, à Mosul, en Irak. Si la Chine importe 30% de son pétrole de l'Afrique, ce chiffre ne représente que 10% environ du volume total des exportations africaines de pétrole, dont plus de 30% vont aux États-Unis. L'Union Européenne importe entre 21 et 22% de pétrole de l'Afrique, mais seulement 8% de l'Afrique subsaharienne, où les réserves sont estimées, actuellement, à 10% pour le pétrole et 8% pour le gaz.

« Oil and Gas in Africa », Banque Africaine du Développement et l'Union Africaine, supplément au Rapport sur le développement africain, 272 p., p. 43 (réserves de pétrole) et p. 60 (réserves de gaz), 29 juillet 2009, <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Full%20Document%20-%20Oil%20and%20Gas%20in%20Africa.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>670</sup> Selon les données du « Rapport Mondial 2010 sur l'Énergie Éolienne », World Wind Energy Association, avril 2011, 23 p., [http://www.windea.org/home/images/stories/pdfs/worldwindenergyreport2010\\_fr.pdf](http://www.windea.org/home/images/stories/pdfs/worldwindenergyreport2010_fr.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

et des installations<sup>671</sup>, mais le potentiel de marché en Afrique subsaharienne est très grand. Ce qui fait défaut c'est un fonds d'investissement et d'aide pour le développement des énergies renouvelables dans cette partie du continent où l'Afrique du sud est le leader actuel. La Chine a aussi une expertise en matière de centrales classiques, à charbon, à gaz et hydroélectriques, dont l'Afrique bénéficie dans le cadre du partenariat de 2000. Le Plan d'Action 2010-2012, adopté lors de la Conférence Ministérielle du FCSA, en novembre 2009, inclut un engagement de la Chine à « réaliser, dans les trois ans à venir, pour les pays africains 100 petits projets d'énergie propre (biogaz, énergie solaire et hydraulique), de forage de puits et d'adduction d'eau ». En matière d'énergie nucléaire, les projets en Afrique sont très limités notamment, par des pressions des États-Unis et de l'Europe, sous l'argument d'éviter la prolifération du nucléaire militaire voire civil. Dans ce domaine, la Chine doit aussi faire face à la concurrence européenne, russe ainsi que de la Corée du Sud.

Un aspect important du partenariat sino-africain, c'est l'orientation d'investissements chinois, à la demande des États africains, vers le développement de capacités industrielles et de semi-traitement des matières premières. L'Afrique produit du pétrole et du gaz, mais elle doit importer des combustibles raffinés et des dérivés du pétrole à usage industriel et pour la consommation domestique. Le continent est sous-équipé en raffineries et en centres de stockage et de distribution. Ici, les investissements chinois, même s'ils sont encore limités, permettent à l'Afrique de chercher les moyens de son indépendance et de sa sécurité énergétique<sup>672</sup>. Les entreprises chinoises entretiennent leur coopération avec l'Afrique par l'établissement de joint-ventures, par l'approvisionnement de marchés locaux et par l'exportation de leurs produits, ce qui joue un rôle actif pour pallier l'insuffisance de l'industrie locale, développer la production et optimiser la structure industrielle<sup>673</sup>.

---

<sup>671</sup> Idem, p. 13.

<sup>672</sup> Dans le Plan d'Action sino-africain, de Charm el-Cheikh, pour la période de 2010 à 2012, il est ainsi précisé que : « La Chine et l'Afrique sont complémentaires et possèdent un potentiel de coopération dans les domaines de l'énergie et des ressources naturelles. La Chine développera une coopération avec l'Afrique conformément aux principes des avantages réciproques et du développement durable, tout en veillant à l'accroissement de la valeur ajoutée des produits énergétiques et de ressources naturelles des pays africains et au renforcement de leurs capacités de transformation poussée. ».

FCSA, « Plan d'action de Charm El-Cheikh (2010-2012) » (mise en ligne le 12 novembre 2009), <http://www.focac.org/fra/ltda/dsjbjhy/hywj/t630766.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>673</sup> Selon l'agence d'information chinoise Beijing information « Une centrale électrique au Ghana, dans laquelle ont investi conjointement la Shenzhen Energy Investment et le Fonds de développement Chine-Afrique (CAD) a efficacement soulagé la pénurie d'électricité au niveau local. La Sino-Ethiopia Associate Africa, la première usine de fabrication de gélules thérapeutiques d'Éthiopie et même d'Afrique, a répondu à la demande des entreprises pharmaceutiques éthiopiennes, mais aussi exporté leurs médicaments dans quelques pays voisins. Le

En même temps, plus la Chine s'investit en Afrique, plus d'autres puissances veulent s'affirmer face à cette émergence qui remet en question leurs intérêts. Cette situation fait craindre que l'Afrique subsaharienne ne soit le lieu des guerres entre puissances internationales et notamment entre Occidentaux et Chinois, par groupes identitaires interposés, pour le contrôle des ressources naturelles africaines. Ces guerres sont d'autant fréquentes que le confucianisme asiatique qui fonde l'approche chinoise, favorise une recherche d'harmonie ou de milieu procurée par une unification d'idées différentes là où, les occidentaux organisent une confrontation d'idées dont doit jaillir la lumière, deux axiomes diamétralement opposés mais dont une capitalisation des atouts peut être constitutive d'une palliation des faiblesses de nature à promouvoir une coopération sino-occidentale profitable aux deux protagonistes et à l'Afrique, en promouvant le confucianisme chinois et les valeurs démocratiques européennes ; le confucianisme n'étant pas une négation desdites valeurs démocratique.

## **B. Vers un modèle chinois importable en Afrique ?**

De toutes les initiatives des partenaires émergents, celles de la Chine a principalement retenue notre attention pour les motifs suivants :

- d'abord, parce que la Chine est devenue un atelier mondial abritant les délocalisations des industriels américains et européens qui suivent une main d'œuvre qualifiée et bon marché (salaires bas et couverture sociale minimale ou inexistante) sans se soucier des droits de l'homme, sacrifiés sur l'autel de la compétitivité des produits américains et européens sur le marché international et notamment celui de l'Afrique via la Chine ;

- ensuite, parce que la Chine est devenue le principal bailleur de fonds des économies occidentales, en proie à la crise financière, en reprenant des grands groupes industriels et financiers en Europe et aux États-Unis et en devenant le principal détenteur des Bons du Trésor américains, devant le Japon, désormais ;

- enfin, parce que les Plans d'actions du FCSA amorcé en 2000 et lancé avec la

---

projet de plantation de coton au Malawi dans lequel le CAD a investi, a permis de créer 300 emplois pour les fermiers locaux, et de développer de manière significative la gestion du coton et la technologie de transformation. Les nouveaux équipements pour le filage du coton et l'extraction du pétrole ont également amélioré de manière efficace les industries locales de transformation. ».

YAN Han, « Le moteur de l'économie africaine - L'investissement chinois nourrit la croissance africaine », Beijing information, 2 septembre 2011, [http://french.beijingreview.com.cn/zt/txt/2011-09/02/content\\_387702.htm](http://french.beijingreview.com.cn/zt/txt/2011-09/02/content_387702.htm) (consulté le 30 novembre 2011).

Déclaration de Beijing en 2006, à la 3ème conférence sino-africaine, et dont l'on note dans la déclaration de 2006 et dans tous les plans d'actions (2007-2009 ; 2010-2012 et 2013-2015) :

- un attachement aux 5 Principes de la coexistence pacifique (émanant du Traité sino-indien sur le Tibet, en 1954, à savoir :
- Respect mutuel de l'intégrité territoriale et de la souveraineté ;
- Non-agression mutuelle ;
- Non-immixtion dans les affaires intérieures ;
- Egalité et avantages mutuels ;
- Coexistence pacifique.

Si pour les Occidentaux il y a les quatre points cardinaux, le Nord, le Sud, l'Est et l'Ouest, chez les chinois, un cinquième point cardinal est constitué par le Milieu, « zhong » qui domine, détermine et ordonne, concept immuable et mouvant. Notion de grande profondeur parce que la civilisation du milieu rayonne sans limite, s'étendant jusqu'aux quatre mers, symbole de la grandeur de la civilisation chinoise. Mais aussi une notion petite ramenant zhong à la dimension du foyer, du clan, de nature à confondre État et famille, les deux notions ayant un même signifiant « guojia », pays ou État, sur le fondement de cette notion, Confucius a postulé que tout lettré doit « se cultiver » « tenir sa famille » pour « gérer les affaires de l'État », et « pacifier la Terre des Hommes ».

La mise en œuvre de la conditionnalité politique par la démocratisation amorcée notamment en Afrique francophone après le discours de la Baule, a fait vivre aux Africains les « prémonitions » de Platon parlant de « la tyrannie de la multitude ». Cette similitude résulte du fait d'une prolifération, dès 1990, en Afrique subsaharienne, des partis politiques et associations de la société civile, généralement organisés sur des bases identitaires pour confisquer la démocratisation dans une sorte d'oligarchisation de nature à mettre en péril les groupes identitaires minoritaires, d'affecter la Nation et même de compromettre la souveraineté nationale, en brisant la concorde sociale ou, plus grave, en prenant en otage l'administration et les institutions de la République.

Dans un tel contexte de hantise, les Africains ont trouvé dans le FCSA, une alternative à la conditionnalité démocratique de Cotonou faisant ainsi craindre aux Occidentaux et notamment à l'UE, une promotion des « valeurs asiatiques », basées en partie sur les valeurs du Confucianisme qui fonde la culture chinoise. En l'absence d'un intérêt de défense pour les

positions chinoises en Afrique, la priorité est donnée aux relations économiques et politiques, dans une perspective de long terme.

Les activités chinoises en Afrique sont largement diversifiées, englobant autant les relations intergouvernementales que les actions de ces grandes entreprises publiques investissant en Afrique, financées par les banques publiques et privées ou des entrepreneurs privés débarquant dans les pays africains. La présence de ressortissants chinois et de Chinois d'outre-mer<sup>674</sup>, est estimée à plus de 750000 personnes, dont la moitié réside en Afrique du Sud. Dans ces effectifs, la part des ressortissants chinois, de la Chine Populaire, représente 20% du total<sup>675</sup>. L'établissement d'entreprises chinoises, les chantiers d'infrastructures et le commerce, sont les principaux véhicules de la présence humaine de la Chine en Afrique. Les échanges culturels se sont développés et l'apprentissage de la langue chinoise a fait des progrès, notamment grâce au réseau d'Instituts Confucius, en Afrique, dont le nombre est estimé à une trentaine<sup>676</sup>.

---

<sup>674</sup> Les Chinois qui résident en dehors de la Chine continentale, qui sont originaires des villes d'Hong-Kong et de Macao, et qui sont parfois, aussi, des nationaux d'autres États (Malaisie, Singapour, Vietnam, par exemple).

<sup>675</sup> Le chiffre des ressortissants chinois en Afrique est difficile à estimer. Beaucoup de Chinois sont présents uniquement dans le cadre des chantiers de travaux et n'ont qu'un séjour temporaire, ceux qui s'installent développent des activités de commerce ou travaillent pour des sociétés chinoises. Le nombre de Chinois résidant en Afrique varie de 130 000 à 750 000, voir un million.

PERROT Sandrine et MALAQUAIS Dominique, « Penser l'Afrique à l'aune des globalisations émergentes », Dossier : Afrique, la globalisation par les Suds, Politique Africaine, n°113, pp. 5-27, p. 9, mars 2009, <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/113005.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

Le nombre de ressortissants africains en Chine est aussi difficile à compter et varie de quelques dizaines de milliers à plus de 100 000.

DITTGEN Romain, « L'Afrique en Chine : l'autre face des relations sino-africaines ? », China Institute – Économie, 17 p., p. 4, décembre 2010, [http://www.china-institute.org/articles/L\\_Afrique\\_en\\_Chine\\_l\\_autre\\_face\\_des\\_relations\\_sino\\_africaines.pdf](http://www.china-institute.org/articles/L_Afrique_en_Chine_l_autre_face_des_relations_sino_africaines.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>676</sup> Dans le Plan d'Action de Charm el-Cheikh, pour la période 2010-2012, la Chine s'était ainsi engagée à :

- « - Construire 50 écoles d'amitié sino-africaine pour les pays africains dans les trois ans à venir ;
- Proposer le lancement du Projet de coopération 20+20 entre les établissements d'enseignement supérieur chinois et africains, visant à établir un nouveau mode de coopération interuniversitaire consistant à tisser des relations one-to-one entre 20 universités chinoises (ou instituts techniques professionnels) et 20 universités africaines (ou instituts techniques professionnels) ;
- Accueillir 200 cadres administratifs africains de moyen et haut niveau pour des études de MPA en Chine dans les trois ans à venir ;
- Continuer à accroître le nombre des bourses du gouvernement chinois accordées aux pays africains pour le porter à 5 500 d'ici 2012 ;
- Renforcer la formation des enseignants des écoles primaires et secondaires et des instituts professionnels des pays africains et former 1 500 directeurs d'écoles et enseignants pour les pays africains dans les trois ans à venir ;

L'éducation et la formation des ressources humaines, bénéficient aux pays africains et sont aussi un outil d'influence pour la Chine. Le nombre d'étudiants africains en Chine est relativement modeste, comparé avec les chiffres pour les États-Unis et l'Europe. Toutefois, les étudiants africains éprouvent de plus en plus de difficultés pour accéder à l'enseignement supérieur aux États-Unis et en Europe, du fait des politiques de sécurité et anti-immigration mises en place depuis une décennie, mais aussi des coûts élevés des frais d'études et de séjour.

Le débat européen sur ce sujet est souvent présenté sous l'angle d'une politique de lutte contre les fuites de cerveaux. Ce qui contribue à des mouvements d'étudiants vers d'autres pays, comme la Chine, mais aussi le Canada, le Brésil et l'Inde. En Afrique, les étudiants vont vers le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, le Ghana et l'Afrique du Sud<sup>677</sup>.

La Chine est porteuse d'un modèle de développement économique et social qui, tout en prenant des apports extérieurs, reste sous contrôle national et répond aux intérêts et priorités fixés par les autorités. Ce modèle est fondé sur une gestion étatique, forte, de la libéralisation et de l'évolution économique, ce qui suscite un intérêt en Afrique, où certains États cherchent à se libérer de la dépendance envers l'aide conditionnelle des pays développés<sup>678</sup>. Du fait de la diversité africaine, la Chine apporte des solutions variées à

---

- Continuer à promouvoir le développement des Instituts Confucius, accroître le nombre des bourses d'études en Chine destinées aux enseignants de chinois et renforcer la formation des enseignants africains de chinois ».

Le nombre d'étudiants africains en Chine est estimé à 12 000 (2011), dans les universités et autres établissements de l'enseignement supérieur chinois. Ce chiffre concerne uniquement les étudiants envoyés dans le cadre de relations bilatérales. Le nombre total pourrait avoisiner les 30 000. Aux États-Unis, le nombre d'étudiants africains originaires de l'Afrique subsaharienne est de 32000 et en France de 50 000 étudiants originaires de l'Afrique subsaharienne.

BODOMO Adams, « African Students in China : A case study of newly arrived students on FOCAC funds at Chongqing University », Université de Hong-Kong, Comparative Education Research Centre (CERC), Séminaire, 59 p., p. 19, 6 septembre 2011, [http://www.fe.hku.hk/cerc/Seminars/African\\_Students\\_in\\_ChinaChongqing.pdf](http://www.fe.hku.hk/cerc/Seminars/African_Students_in_ChinaChongqing.pdf) (consulté le 30 novembre 2011);

« Open Doors 2011 Regional Fact Sheet: Africa », Institute of International Education (États-Unis), 2011, <http://www.iie.org/Research-and-Publications/Open-Doors/Data/Fact-Sheets-by-Region/2011> (consulté le 15 janvier 2012) ;

« Les étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur français : augmentation à la rentrée 2008-2009 après deux années de baisse », Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, note d'Information n° 10, février 2010, [http://media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2010/61/1/NIMESR10\\_02\\_138611.pdf](http://media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2010/61/1/NIMESR10_02_138611.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>677</sup> C'est le cas du Soudan et du Zimbabwe, mais aussi de l'Angola, de l'Afrique du sud et du Nigéria.

<sup>678</sup> En 2006, un communiqué de l'UNESCO décrivait les étudiants africains comme des « champions de la mobilité ». En 2009 (dernières données publiées), l'UNESCO indiquait que 77 800 étudiants africains de l'enseignement supérieur étudiaient dans des pays tiers, dont environ 61% dans les pays développés.

« Les étudiants africains champions de la mobilité », Institut de statistique de l'UNESCO, communiqué de

chaque demande d'un pays africain. Ce qui empêche l'émergence d'un modèle unique de développement. En ce sens, ce sont les Africains qui s'approprient des aspects du modèle chinois et peuvent mettre en concurrence les partenaires internationaux du continent.

L'approche européenne, contenue dans l'Accord de Cotonou, met en avant des aspects politiques et sociaux. Cette approche part d'une autre philosophie où ce ne sont pas seulement les valeurs partagées, dans ces domaines, qui sont universelles, mais aussi les méthodes et l'organisation. L'engagement de la Chine en Afrique, crée une alternative qui permet d'assouplir cette conditionnalité.

Les principes, qui ont inspiré les relations Afrique-Chine sont :

- la non-ingérence ;
- l'appropriation, confiance et coopération ;
- l'assistance économique sans conditionnalité ;
- la défense de la cause de l'Afrique dans les Forums internationaux ;
- la promotion d'un environnement mondial favorable au développement de l'Afrique ;
- le respect de l'universalité des droits de l'homme et des libertés fondamentales mais en préservant la diversité du monde :
- la stigmatisation de la conditionnalité politique,
- la condamnation de la politisation des droits de l'homme comme condition de l'assistance économique, considérant ainsi qu'il s'agit de « pratiques contraires aux droits de l'homme » car elles limiteraient « la liberté du choix des États et des populations, en matière de systèmes politiques, économiques et sociaux, de gouvernance », en estimant que « les différentes civilisations et les divers modes de développement doivent s'inspirer les uns les autres, progresser en interactions et coexister en harmonie », sans « préjuger sur les particularités culturelles et sociales des différents pays » en matière du concept des droits de l'homme, en

---

presse, 31 mai 2006, [http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL\\_ID=33154&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=33154&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (consulté le 30 novembre 2011) ;

« Les Africains, premiers de la classe pour la mobilité », Jeune Afrique, 18 novembre 2010, <http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/ARTJAJA2598p163-165.xml0/canada-migration-puissance-coloniale-scolarisationles-africains-premiers-de-la-classe-pour-la-mobilite.html> (consulté le 30 novembre 2011) ;

« Global Education Digest 2011 - Comparing Education Statistics Across the World », UNESCO, Institut des statistiques, 312 p., tableaux 11-12, pp. 190-206, 2011, <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/ged-2011-en.pdf> (consulté le 15 mars 2012).

préservant « la diversité du monde et faire prévaloir la recherche des terrains d'entente par-delà les divergences » ;

- pas de référence à la société civile et aux ONG, contrairement à Cotonou,

- une recherche d'une multipolarité aux antipodes du multilatéralisme efficace de l'UE, grâce à une coalition des volontaires contre la politique hégémonique euro-atlantique, multiforme et multi-tentaculaire.

La Chine joue aussi la carte de l'égalité et des intérêts communs pour un ordre international, politique, économique et social, plus juste, où les valeurs de tous sont prises en compte, selon le degré d'avancement des sociétés. Cette approche plaît aux pays arabes et musulmans et à certains États d'Amérique latine, comme le Brésil, le Venezuela et l'Argentine. La Chine entraîne ainsi d'autres États vers un modèle d'organisation des relations internationales, basé sur la multipolarité et la compétition pacifique, et la défense des intérêts en conformité avec les Cinq Principes de la Coexistence Pacifique. Cet aspect, peut donner lieu à des mésententes entre les partenaires ou être exploité politiquement en dénonçant l'influence négative de la non-conditionnalité démocratique chinoise pour la réforme des régimes politiques africains. La Chine est indifférente à ce discours, du fait même de son modèle de fonctionnement politique et économique. Ce qui rend la Chine attractive, c'est l'efficacité de son action économique, qui procède d'une vision politique, visant à hisser le pays au rang de grande puissance durable.

En matière de valeurs plus proches de ceux prônés par les États-Unis et l'Europe, l'Afrique dispose des modèles brésilien et indien ; l'Inde étant considérée, par sa taille, comme la plus grande démocratie au monde. La Russie, est un autre modèle de réussite, mais sans l'aspect idéologique du temps de l'URSS. Toutefois, et contrairement à la Chine, qui en a fait une priorité de sa politique extérieure, la politique africaine de la Russie ne revêt pas un caractère stratégique.

Les États africains, conscients de cette situation, essaient de profiter au mieux de l'intensification de la compétition internationale, due à un regain d'intérêt pour l'Afrique de la part des anciennes puissances et de celles émergentes. Un alignement stratégique entre la Chine et l'Afrique, est ainsi un objectif à long terme pour la Chine. Aujourd'hui, le point focal de l'action chinoise en Afrique porte sur les objectifs pratiques, réalistes et atteignables accompagnés d'un programme de développement économique. C'est un engagement à long terme, dont bénéficient les États africains. C'est aux États africains qu'incombe la

responsabilité principale pour transformer la compétition internationale autour de l'Afrique en une source de développement, en évitant les pièges d'une situation de rente et des échanges inégaux, classiques, de matières premières contre des produits finis. Dans ce sens, la relation sino-africaine ne doit être qu'un moyen à mutualiser avec d'autres sources d'inspiration, pour réaliser une appropriation africaine du développement, soit pour une voie propre à l'Afrique.

## BILAN/CONCLUSION DU TITRE DEUXIEME

L'UE apporte la paix et la sécurité à l'Afrique subsaharienne. Mais les résultats de ce partenariat seraient plus importants, dans l'espace et dans leur durée, ainsi que relativement à leur ampleur, si un ensemble de faiblesses internes européennes était surmontées. Les résultats seraient davantage intéressants et si les interférences extérieures résultant des actions d'autres africanistes internationaux, africanistes, étaient capitalisées par des dynamiques mutualisantes de tous les acquis existants.

C'est ce que ce titre a démontré. Il est d'abord mis en mettant en relief les insuffisances internes à l'UE. Elles sont essentiellement d'ordre institutionnel du fait d'une forte prédominance de l'intergouvernemental dans la procédure décisionnelle au sein de la PESD/PSDC. Ce qui pose également des problèmes de coordination suffisante, en dépit de l'institution d'un Haut Représentant et de la désignation des R.S. dans des théâtres d'opérations ou de missions, pour coexistence avec les SEAE et les Délégations de l'UE.

A ces insuffisances institutionnelles, il est démontré que d'autres facteurs internes les aggravent notamment les limites opérationnelles induites par les faiblesses en capacités structurantes et opérationnelles. Au plan des capacités, il est étayé, que l'absence d'ambition pour une armée européenne est un facteur paralysant à la fois pour la naissance d'un État-major de l'UE de planification militaire en dehors de celui des missions civiles et en remplacement de ceux des Nations-cadres. Cela réduirait aussi la dépendance organisée par l'Accord de « Berlin plus ». Aussi, il est démontré que certains mécanismes innovants comme la Coopération Structurée Permanente (la CSP) et les GT 1500, ne sont pas encore opérationnels. Il y a eu ainsi des difficultés à atteindre les objectifs globaux 2003 et 2010. Ce qui amené, est-il démontré, à envisager une mutualisation et un partage, (Pooling & Sharing : P&S) dans le Plan de développement des capacités à l'horizon 2025, décidé en 2007, pour remplacer le processus de catalogue des forces et ainsi surmonter les lacunes capacitaires notamment en matière de transport militaire.

Ainsi limitée par ses propres faiblesses, l'action de l'UE est aussi parasitée, généralement faute d'appareil de coordination, par la diversité d'intervenants politiques, économiques et militaires, institutionnels et étatiques, internationaux, panafricains ou subrégionaux, présents en Afrique. Il est démontré que cette attractivité africaine est inhérente à ses richesses naturelles stratégiques, à sa volonté de bâtir une architecture sécuritaire

panafricaine promotrice des valeurs démocratiques ainsi qu'aux opportunités que l'Afrique offre aux apporteurs d'investissements directs étrangers.

Une mutualisation ou même une coordination est possible du fait qu'il est démontré dans le chapitre II du présent titre que ces autres intervenants sont les africanistes historiques. Ces derniers sont d'une part les États UE (la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, le Portugal, la Belgique et l'Espagne notamment), et d'autre part des puissances historiques non européennes que sont les États-Unis et le Japon.

Ces partenaires sont aussi les Émergents comme la Chine, le Brésil, l'Inde, Israël, la Turquie et les États arabes et/ou musulmans.

L'Afrique subsaharienne devient ainsi un terrain des coopérations et des partenariats utilement transformables en dynamiques de mutualisation des apports extérieurs afin que « le cocktail molotov » du moment, ou redouté, puisse se muer en « cocktail des fruits ».

Ce n'est pas encore le cas, tel qu'il est argué, en démontrant, après un passage en revue, des principales actions de tous les intervenants, que celles-ci, notamment celles provenant de la Chine, sont attentatoires à l'efficacité et à la subsistance de la conditionnalité démocratique de Cotonou.

Les interventions chinoises sont particulièrement préoccupantes pour les Occidentaux, du fait que le cadre d'action constitué par le FCSA, se définit implicitement comme étant une alternative à la conditionnalité démocratique portée par les accords de Lomé et de Cotonou. Le FCSA proclame en effet promouvoir des aides et investissements multiformes sans conditionnalité politique autre que l'inacceptabilité des relations diplomatique avec la Chine de Formose.

La Chine justifie cette posture en vertu du principe de souveraineté des États et de l'un de ses corollaires, le principe de non intervention, alors même que les Africains, eux-mêmes, ont consenti, dans deux principaux cadres conventionnels, d'atténuer la portée de cette interdiction. D'abord au sein des ACP depuis Lomé IV, la violation d'un élément essentiel est constitutive d'un motif de la mise en œuvre de la suspension prévue par l'article 96. Ensuite l'UA promeut ce que le Professeur Josiane Tercinet qualifie de conventionnalisation d'un « droit d'intervention sollicitée »<sup>679</sup> en plus du droit d'intervention

---

<sup>679</sup> TERCINET Josiane, L'Union Africaine et le maintien de la paix en Afrique. Aspects institutionnels et opérationnels, in Régionalisme et Sécurité Internationale, Bruxelles, Ed. Bruylant, Collection Études Stratégiques Internationales (Josiane TERCINET, direction), 2009, 278 p. 79.

humanitaire dans un continent longtemps demeuré fondamentalement souverainiste, comme gage des indépendances tardivement acquises par les États Africains.

Mais, pour autant, les apports chinois et ceux d'autres partenaires peuvent être capitalisés. Ils peuvent être mutualisés avec les contributions d'autres africanistes. Ce qui se fait avec l'UE en raison des prédispositions qu'ont les instruments UE pour coopérer avec des tiers, tel que cela est mis en lumière, dans la deuxième partie, dans le cadre de la construction d'une nouvelle architecture sécuritaire africaine visant les objectifs de complémentarité et d'appropriation.

## **BILAN/CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE**

Tel que cela a été envisagé par l'hypothèse matricielle de la présente recherche doctorale, il vient d'être démontré que l'UE s'investit efficacement pour la paix en Afrique subsaharienne, mais qu'elle est en même temps limitée dans son ambition et au regard des attentes des subsahariens.

L'efficacité européenne, procède de l'efficace de son approche globale et compréhensive, promotrice d'un multilatéralisme efficace et donc du Droit International et du Droit onusien.

Le principal véhicule dont dispose le « Nobel 2012 de la paix européenne », dans sa mission d'« apôtre » de la paix africaine et internationale, est constitué par la multitude d'atouts dont elle s'est dotée, en plus de son approche innovante déjà invoquée ci-dessus. Lesdits atouts sont les instruments européens de gestion civile et militaire des crises et conflits, qui permettent à l'UE, sans équivalent au monde, en termes d'organisme étatique ou régional, de se projeter en opérations extérieures et de couvrir un large spectre.

Ces instruments sont économiques notamment les aides au développement du processus ACP/CEE-UE dont le renforcement par la conditionnalité démocratique de Lomé IV, Lomé IV bis et Cotonou, permet d'agir, lointainement en amont, en terme de prévention structurelle. L'instrument économique peut aussi être actionné dans le cadre de la prévention d'urgence. Ces deux modalités permettent en effet comme cela est démontré de contenir des crises pour qu'elles ne dégénèrent en conflits, et, aussi, de s'attaquer, pro-activement, aux causes lointaines desdites crises et conflits, souvent induites par le sous-développement et le déficit démocratique.

Les instruments permettant à l'UE d'agir efficacement pour la paix en Afrique, sont aussi ceux de la PESD/PSDC dont la mise en relief a permis de distinguer d'abord ceux du processus politico-stratégique européen. Il s'agit du Conseil de l'UE, du COPS et le CMUE, s'appuyant sur les organes de gestion militaires ou civils que sont l'EMUE ainsi que la DGCP, le CCPC, le CIVCOM et le Groupe Civilo-militaire.

La mise en œuvre, soit concomitante, soit successive de ces instruments, soit même séparée, a permis des réussites opérationnelles notamment celles obtenues ou espérées, les opérations « Artémis » et EUFOR-RD Congo, en RDC, ainsi que EUFOR-Tchad/RCA et

EUNAVFOR « Atalanta » respectivement à titre humanitaire dans le cadre du conflit du Darfour et pour la lutte contre la piraterie maritime au large des côtes somaliennes, de l'Océan indien et du Golfe d'Aden.

Mais en dépit de telles motifs d'espoir, il a été décelé des limites à l'action européenne.

Au titre de ces limites de l'action européenne en Afrique, il est démontré, dans cette première partie, qu'elles résultent des faiblesses intrinsèques l'UE ainsi que de la concurrence exercée par d'autres africanistes internationaux et des leaders subrégionaux.

S'agissant des imperfections propres à l'UE, il a été relevé celles institutionnelles qui parasitent le processus de prise de décision du fait du fort degré d'intergouvernemental induisant la recherche de l'unanimité, en dépit des possibilités de majorité qualifiée ou même d'abstention constructive dans les procédures de prise de décisions PESD/PSDC.

L'architecture institutionnelle décisionnelle européenne pose par ailleurs le problème de la coordination de l'action extérieure de l'UE, nécessitant la désignation des R.S. en dépit de l'existence du Haut Représentant s'appuyant sur le SEAE, et les Délégations européennes. Cette situation impacte négativement non seulement le fonctionnement interinstitutionnel, mais aussi la construction des capacités structurantes et opérationnelles tel que cela est démontré s'agissant de l'inopérationalité de la Coopération Structurée Permanente (CSP) et des Groupements Tactiques (les GT 1500) demeurés inactivés.

C'est ainsi que, faute d'avoir atteint les objectifs globaux 2003 et 2010, ni ambitionner une armée européenne, l'UE a décidé de remplacer le processus de catalogues de forces par un Programme Capacitaire de Mutualisation et de partage (P&S) depuis le lancement en 2007 du projet capacitaire à l'horizon 2025.

Aussi il est argumenté que de telles faiblesses sont aggravées par l'absence d'un État-major européen de planification militaire permettant de sortir des solutions palliatives vassalissantes apportées par « »Berlin Plus» » ou par le mécanisme de Nation-cadre.

Enfin, toujours en interne, la question du financement insuffisant des coûts communs, en dépit du mécanisme « Athena » est présentée comme un motif de démotivation pour une participation plus accrue, en troupes et en équipements, d'États membres UE et des tiers aux opérations européennes.

Aussi, est-il soutenu que ces faiblesses internes européennes se sont traduites par une

sorte de pénurie d'opérations militaires depuis 2009, au profit des missions civiles, parce que ces dernières sont moins contraignantes, surtout depuis que la crise économique mondiale fait peser une lourde hypothèque sur le devenir du financement des opérations et missions UE, ainsi que celui des programmes d'aide au développement du processus ACP/CEE-UE. Le financement de l'aide au développement est d'autant préoccupant que c'est sur ce programme qui se fonde la conditionnalité démocratique promue par l'UE ; et à un moment où cette conditionnalité est confrontée à des puissances alternatives, dont celle de la Chine.

Ces alternatives à l'aide européenne au développement de l'Afrique, sont d'autant prédatrices que le processus ACP/CEE-UE qui remonte d'avant les indépendances africaines, puis recontextualisé à plusieurs reprises depuis Yaoundé I en 1963<sup>680</sup>, est estimé avoir vécu

---

<sup>680</sup> GRANELL Francesc (direction), *Le Droit de la CE et de l'Union Européenne*, Commentaire J. MÉGRET, Vol. 13, *La Coopération au Développement de la Communauté Européenne*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2005, 475 p., pp. 75-78.

Selon l'auteur la politique européenne d'aide au développement trouve son origine dans la partie IV du Traité de Rome, qui porte sur l'association des pays et territoires non européens. L'évolution des relations entre la Communauté et ces pays et territoires, avec l'introduction, lente mais progressive, d'éléments politiques de conditionnalité, est décrite de la manière suivante :

« A cette époque, les six pays signataires décidèrent d'associer à la CEE les pays et les territoires non-européens avec lesquels certains d'entre eux maintenaient des relations particulières. Ces pays et territoires ont été énumérés dans l'annexe IV du traité instituant la CEE : ils comprenaient les territoires de l'Afrique française, le Congo belge, les Antilles néerlandaises ainsi que d'autres pays et territoires, soit trente et une entités avec une population totale de cinquante-cinq millions d'habitants. (...) L'idée d'associer les Territoires d'Outre-Mer coloniaux avec la future Communauté est venue de la France qui, (...) souhaitait avec l'appui de la Belgique et malgré la réticence initiale de l'Allemagne – laquelle avait perdu son empire colonial à la fin de la première Guerre mondiale – pouvoir conserver ses relations économiques avec les anciennes colonies. (...) »

Une grande partie des pays associés sont (...) devenus indépendants et (...) ils ont alors demandé des négociations pour la signature d'un accord d'association en vue de consolider leurs relations privilégiées avec la Communauté. Ainsi fut signée la première convention de Yaoundé (20 juillet 1963) ; elle fut suivie par la seconde convention de Yaoundé (29 juillet 1969). Toutes deux concernaient dix-huit États africains et malgache associés (EAMA) – tous francophones à part la Somalie. (...) »

Avec l'entrée, en 1973, du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni dans la Communauté il est devenu nécessaire d'étendre la politique de développement de la Communauté aux anciennes colonies britanniques, conformément au Protocole XXII de l'acte d'adhésion. » (...)

[La] première convention entre les neuf pays européens et les quarante-six pays ACP (à l'époque) fut signée à Lomé, (...) le 28 février 1975. À l'époque elle apparut comme un nouveau modèle de développement Nord-Sud, fondé sur le partenariat et la solidarité.

Le système instauré par la convention de Lomé I était plus complexe (...) dans la mesure où des terrains nouveaux de coopération s'ajoutaient au volet commercial et financier : la stabilisation des recettes d'exportation des États-ACP (Stabex) et la coopération industrielle avec la création d'un Centre pour le Développement Industriel (CDI). (...)

Dans les premières années de la coopération au développement, les aspects politiques de la coopération étaient des sujets tabous, pour plusieurs raisons : le contexte international de la guerre froide, le tiers-mondialisme triomphant des années 1970, les conséquences du premier choc pétrolier et la hausse des cours des matières premières. (...) Ainsi Lomé I a repris le langage de la Déclaration des Nations unies de 1974 établissant le Nouvel ordre économique international, où les questions politiques étaient considérées comme des interférences dans la politique interne des États. Même le Gouvernement ougandais d'Idi Amin Dada a continué à recevoir

sans qu'il ne soit apporté aux Africains ni décollage économique ni transfert de technologies, tel que les Africains le font remarquer depuis le processus amorcé, laborieusement, de négociation des Accords de Partenariats Économiques (APE).

Aussi, a-t-il été effectué un passage en revue de toutes actions d'autres acteurs, présentées comme étant des alternatives à l'aide européenne au développement. Il a d'abord été discriminé les partenaires historiques de retour, tous, essentiellement des Occidentaux ou leurs alliés. Ensuite les émergents ont été inventoriés, notamment le Brésil, l'Inde, la Turquie, Israël, les États arabes et/ou musulmans et la Chine.

Il est mis en relief que le partenariat Chine-Afrique, porté par le Forum de Coopération Sino-Africaine, le FCSA, est perçu en Europe et aux États-Unis comme une alternative aux programmes du processus ACP/CEE-UE, de promotion et de raffermissement des valeurs démocratiques. Ces valeurs sont en effet promues par l'UE pour exporter la paix dans le monde ; Ce qui serait ainsi, une garantie de la sécurité européenne et, en même temps, de la paix et de la sécurité internationales.

Aussi, est-il étayé que cette perception pessimiste n'a pas de raison d'être figée. En effet, il est envisagé qu'il serait possible de remplacer la stigmatisation des plans d'action du FCSA, par l'imagination des dynamiques de leur capitalisation. Ce qui peut notamment être fait grâce à la mutualisation de leurs apports avec les acquis tirés ou attendus des actions multiformes d'autres puissances historiques ou émergentes africanistes. Cela est d'autant nécessaire qu'il émerge un nouveau contexte mondial marqué notamment par une opportune attractivité africaine, du fait de ses importantes ressources en matières premières dont certaines sont stratégiques, et aussi en raison de la volonté affichée par l'architecture sécuritaire africaine, de promouvoir des valeurs démocratiques et des principes d'intervention humanitaire et d'ingérence sollicitée<sup>681</sup>.

Cette capitalisation de tous les apports d'autres puissances africanistes peut utilement être captée ou impulsée par les stratégies européennes manifestement ouvertes aux

---

l'aide accordée par la Convention de Lomé I, alors même que, en 1977, la Communauté Européenne avait décidé de prendre toutes mesures pour éviter que l'argent serve à encourager la répression et les tortures (Ouganda Guidelines). En définitive, en juin 1977, la Communauté décida toutefois de geler les projets intéressant les transports, vu le risque que les routes servent à transporter des prisonniers politiques. La même stratégie fut adoptée vis-à-vis du régime centrafricain de Bokassa après les massacres de Bangui en 1978. »

<sup>681</sup> TERCINET Josiane, L'Union Africaine et le maintien de la paix en Afrique. Aspects institutionnels et opérationnels, in Régionalisme et Sécurité Internationale, Bruxelles, Ed. Bruylant, Collection Études Stratégiques Internationales (Josiane TERCINET, direction), 2009, 278 p. 79.

contributions des tiers comme le sont les opérations UE avec les comités des contributeurs et les accords d'association, ainsi que les SOFA. De même, les SOMA européens pour les missions civiles, peuvent valablement inspirer et dynamiser les initiatives de mutualisation des apports de tous les Africanistes. C'est notamment ce qui est mis œuvre, avec satisfaction et un réel espoir, dans le cadre du processus engagé par l'UE de contribution à la construction de la nouvelle Architecture Africaine de Paix de Sécurité, axée sur les objectifs de complémentarité et d'appropriation, tel, que cela est envisagé dans la deuxième partie.

**DEUXIEME PARTIE :**

**LA PROMOTION EUROPEENNE DES CONCEPTS DE COMPLEMENTARITE ET  
D'APPROPRIATION POUR UNE SECURISATION DURABLE AFRICAINE**

La crédibilité de l'approche globale et compréhensive de l'UE, est avérée en ce qu'elle s'attaque aux causes de l'insécurité et de l'instabilité africaines, de façon proactive, ainsi qu'aux conflits et crises, de manière réactive, tout en apportant son assistance à la consolidation de la paix.

Mais en même temps, l'UE est consciente qu'elle agit, dans une Afrique subsaharienne, très courtisée depuis ce 21<sup>ème</sup> siècle en raison de ses ressources naturelles. Et parallèlement, elle est en proie à une instabilité préoccupante et à des crises politiques et conflits endémiques. En agissant au service de la paix, l'UE sait qu'elle n'a ni la volonté, ni les moyens de demeurer, à titre permanent, dans un rôle de « sentinelle » de l'Afrique subsaharienne sans amener les Africains eux-mêmes, à prendre en main les leviers de leur sécurisation.

Aussi, l'UE, dans le cadre de ses opérations militaires, a-t-elle contribué à la paix dans un élan de complémentarité mutualisant ses atouts avec ceux d'autres intervenants étatiques et institutionnels qui agissent en Afrique.

Parallèlement, les missions civiles UE, s'inscrivent dans une logique d'appropriation responsabilisant les Africains à la prise en charge de leur sécurité.

S'agissant de l'objectif de complémentarité promu par les opérations européennes, des interactions sont développées avec l'ONU qui confère une légitimité internationale aux interventions de l'UE tout en obtenant le soutien de cette dernière. Ce soutien se manifeste notamment lorsque l'UE répond aux demandes onusiennes pour des opérations séquentielles ou parallèles. Il y a également la possibilité d'opérations conjointes dites aussi « opérations intégrées » par certains auteurs comme Bah et Jones<sup>682</sup>, mais dont l'usage devrait être évité pour ne pas prêter à confusion avec les opérations intégrées de l'ONU où toutes les ressources sont placées sous l'autorité du Représentant Spécial des Nations Unies.

En l'espèce, et en application à la fois du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et du chapitre VIII relatif aux relations entre l'ONU et les organisations régionales, en matière de paix et de sécurité, la complémentarité se réalise à travers un processus de décentralisation, de délégation ou de coopération avec l'ONU.

Même si l'UE recherche une posture d'acteur globale mondiale et autonome, et qu'elle

---

<sup>682</sup> BAH, A.S. et JONES B. D., lors d'une conférence sur les partenariats en matière d'opérations de paix, en mai 2008, au Centre de Coopération Internationale de l'université de New-York.

se dit ne pas être au service des Nations Unies, il n'en demeure pas moins que la Stratégie Européenne pour la Sécurité reconnaît le rôle central du Conseil de Sécurité, en matière de garantie de la paix et de la sécurité internationales. D'ailleurs, l'autorisation du Conseil de Sécurité est toujours requise par l'UE dans le cadre de la promotion du multilatéralisme efficace, en cas d'opérations européennes.

Mais, l'ONU n'est pas le seul sujet de droit avec lequel l'UE coopère pour l'efficacité de ses opérations. Il y a aussi l'UA qui est liée à l'UE avec notamment le partenariat cadre dit « Partenariat Stratégique UE-Afrique » de Lisbonne. L'UE coopère aussi avec les CER africaines et des États tiers africains ou non. Avec ceux-ci, la relation opérationnelle avec l'UE fait l'objet, selon les cas, d'accords de participation, soit des SOMA ou des SOFA, sur la base d'un modèle européen, lui-même inspiré par le SOFA modèle des Nations Unies.

En ce qui concerne l'objectif d'appropriation de leur sécurité par les Africains, les moyens d'action privilégiés de l'UE sont les missions civiles à l'instar de celles notamment en RDC (EUPOL et EUSEC) en Somalie (EUMT), au Soudan du sud (EUVASEC) ainsi que les deux missions zonales EUCAP Sahel Niger et EUCAP Nestor.

Pour l'objectif de complémentarité, analysé dans le titre premier, il est organisé autour du noyau dur des solidarités UE-ONU-UA, ouvertes aux tiers africains et non africains.

S'agissant de l'idéal de responsabilisation des Africains pour leur sécurité, objet du titre deuxième, une grille de lecture démontrera à la fois des vellétés d'un désengagement européen d'interventions directes, au profit d'une assistance multiforme favorisant l'appropriation de la sécurité africaine par l'UA et les CER ainsi que par les forces nationales, dans une perspective promotrice des valeurs démocratiques et de réforme des secteurs de la sécurité (police et armées).

## **TITRE PREMIER : UNE COMPLÉMENTARITÉ POUR LA PAIX DOMINÉE PAR DES SOLIDARITÉS UE-ONU ET UE-UA.**

L'engagement de l'UE en Afrique subsaharienne, en matière de paix et de sécurité, n'est pas un exercice solitaire et unilatéral. L'UE est amenée à coopérer avec les Nations Unies, l'UA et les CER, dans la recherche d'une efficacité accrue dans le traitement des conflits et des crises. L'UE n'a pas tous les moyens pour traiter à elle seule les risques et les menaces endémiques qui affectent l'Afrique. La coopération et la complémentarité avec les autres acteurs, régionaux et internationaux, est un besoin, autant qu'une opportunité d'établir des relations de travail qui peuvent aussi être utilisées ailleurs dans le monde. Ce dernier aspect s'applique davantage aux relations entre l'UE et les Nations Unies, qui ont une dimension mondiale, du fait de leur présence globale.

La coopération entre l'UE et les Nations Unies, est inscrite dans la logique du multilatéralisme efficace, promu par l'UE dans la Stratégie Européenne de Sécurité, de décembre 2003. Celle-ci place les Nations Unies et le Conseil de Sécurité au centre du système international en matière de paix et de sécurité.

L'Afrique subsaharienne, apparaît comme une zone d'exception, où l'UE peut exercer ses capacités en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, en toute autonomie. Mais la coopération avec les Nations Unies, l'UE a ajouté la coopération avec l'UA et les CER, pour davantage justifier ses interventions. Cette situation est facilitée par le fait que les organisations régionales africaines sont sous-financées et se sont mis délibérément dans une situation de dépendance envers des apports financiers et techniques extérieures. Cette situation découle aussi au fait, que beaucoup d'États Africains dépendent des fonds européens pour leur fonctionnement et leur développement notamment, du FED. Même avec des perspectives économiques positives, plusieurs États africains ne sont pas encore en situation de s'affranchir des soutiens extérieurs, qui sont en place depuis plus de cinq décennies.

L'assistance de l'UE à l'UA en matière de d'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité est ainsi devenue indispensable pour la bonne marche de ce projet. Cet apport est aussi concrétisé par une coopération opérationnelle pratique, comme cela a été le cas lors du déploiement de la Mission de l'Union Africaine au Soudan (Darfour), en 2004. Le financement de l'AMISOM, la force de l'UA en Somalie est un autre exemple mais dont la

prolongation du mandat et l'augmentation de l'effectif de la force africaine (de 8 000 à 17 000 soldats en moins de quatre ans), a mis une grande pression sur les ressources financières de la Facilité de Paix pour l'Afrique, qui finance l'AMISOM, ce qui limite la capacité d'investir dans d'autres projets.

La coopération entre l'UE et l'UA a fait l'objet d'une importante Déclaration et de la signature d'un Partenariat Stratégique, en décembre 2007, à Lisbonne. Ces deux documents ont été suivis d'un Plan d'Action pour la période 2008-2010. La prévention des conflits et la gestion des crises font partie des domaines de la coopération. Dans cette matière, l'assistance l'emporte sur la complémentarité, au stade actuel du développement de l'AAPS. Le système de sécurité décentralisée de l'UA, appuyé sur les CER/MR, contribue à la duplication et à la dispersion des efforts, en matière de sécurité et de défense, à une échelle plus grande que celle que les États européens, membres de l'UE et de l'OTAN, connaissent.

La séparation géographique et les méfiances entre les États, empêchent l'émergence d'un « centre » puissant qui pourrait fédérer les efforts communs de manière efficace. L'appui sur des intervenants extérieurs apparaît ainsi comme une solution pour pallier aux insuffisances structurelles de l'AAPS. L'UE, avec son grand choix d'instruments, civils et militaires et ses capacités économiques, même en étant affectées par la crise financière actuelle, est ainsi devenue un partenaire d'importance pour l'UA et la majorité des États africains, en matière de paix et de sécurité comme elle l'est depuis les communautés pour les questions de développement politique, économique et social et technologique.

Aussi dans sa relation avec l'UA comme dans celle avec l'ONU, l'UE s'appuie sur un cadre juridique conforme au droit onusien et international précisé par des documents normatifs conjoints UE-ONU et UE-UA ainsi que par des actes unilatéraux ainsi que des mécanismes conventionnels ad hoc, régissant les modalités de cette coopération tel qu'envisagé dans le chapitre premier, et invoqués comme source de et de la légalité

## **CHAPITRE PREMIER : LES MODALITÉS ET DYNAMIQUES PARTENARIALES DE COOPÉRATION UE-ONU ET TIERS POUR LA PAIX.**

Pour que la coopération entre l'UE, l'ONU et l'UA soit efficace, les trois organisations doivent établir des canaux de dialogue politique et de travail. Une fois ces liaisons mises en place, et opérationnelles, la coopération et la complémentarité peuvent se développer dans le respect des domaines de responsabilité respectifs. En matière de sécurité et de défense, les limites en matière d'actions, des trois organisations, sont ceux imposés par leurs États membres. Dans leurs interventions l'ONU et l'UA ont aussi recours au concept de la délégation régionale de la sécurité collective. Il s'agit de la mise en œuvre des stipulations du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, sur les Accords régionaux. L'ONU délègue ainsi à des États ou à des organisations régionales la tâche de faire respecter les Résolutions du Conseil de Sécurité, en l'absence (ou dans l'attente) d'une décision portant sur la constitution d'une force onusienne.

Cette solution a l'avantage de faire porter la charge du maintien de la paix à une autre organisation, qui s'est portée volontaire, et qui est, du fait de sa proximité avec le théâtre d'opérations, en situation de réagir rapidement et avec une meilleure connaissance du terrain. Le rôle joué par l'OTAN dans le règlement des crises en ex-Yougoslavie, relève de cette logique. L'UE a aussi cherché à faire valoir sa capacité de contributeur régional, auprès des Nations Unies, non seulement en Europe mais aussi en Afrique subsaharienne. En ex-République yougoslave de Macédoine et en Bosnie-Herzégovine, l'UE a pris le relai de l'OTAN, dont les opérations avaient atteints leurs objectifs et la situation locale ne justifiait sa présence. Au Kosovo, l'UE a joué un grand rôle en matière d'assistance à la réforme de la Justice et de la Sécurité, mais l'OTAN garde encore une grande force armée<sup>683</sup> pour garantir l'intégrité territoriale du pays.

En Afrique subsaharienne, l'UE a agi en complément et en renforcement des missions de l'ONU, en RDC et au Tchad/RCA. Dans le cadre de la lutte contre la piraterie, son action répond aussi aux critères du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies (Article 53 § 1)<sup>684</sup>.

---

<sup>683</sup> Les effectifs de la KFOR étaient de 5 600 soldats, de 30 pays, en septembre 2012.

OTAN, « Kosovo Force (KFOR), Key Facts and Figures », 10 septembre 2012, [http://www.nato.int/kfor/structur/nations/placemap/kfor\\_placemat.pdf](http://www.nato.int/kfor/structur/nations/placemap/kfor_placemat.pdf) (consulté le 30 septembre 2012).

<sup>684</sup> L'Article 53 § 1 de la Charte des Nations Unies est rédigé de la manière suivante :

Les Nations Unies ne disposent pas de forces armées permanentes et ses opérations sont constituées par des contingents nationaux des États membres, volontaires pour y participer. Cependant, si ceci n'est pas un problème pour des forces terrestres, en matière d'opérations maritimes seuls les États les plus développés, dont les membres de l'UE et de l'OTAN, sont à mesure de déployer les capacités nécessaires (navires, avec soutien aérien si nécessaire et logistique). Ce qui explique pourquoi la grande majorité des forces maritimes engagées dans la lutte contre la piraterie au large de la Somalie, en Océan indien et dans le Golfe d'Aden, est détenue par trois missions multinationales principales que sont EUNAVFOR « Atalanta » (UE), « Ocean Shield » (OTAN) et la Combined Task Force 151<sup>685</sup> (CTF-151, États-Unis).

La coopération entre les Nations Unies et l'UE est aussi facilitée par l'interface diplomatique constituée par la présence de deux grands États membres de l'UE au sein des membres permanents du Conseil de Sécurité.

L'activisme de la France, à l'UE et aux Nations Unies entre 2003 et 2008 a été décisif dans le lancement des opérations militaires et des missions civiles en RDC et au Tchad/République Centrafricaine. L'UE est aussi un contributeur financier pour des missions et des actions des Nations Unies, en matière de paix et de sécurité et d'assistance humanitaire. Au niveau institutionnel, le dialogue et le contact entre les deux organisations bénéficie aussi du soutien des délégations nationales des États membres de l'UE auprès des Nations Unies, notamment lors des périodes où l'un de ces États assume la Présidence du Conseil de Sécurité.

En ce qui concerne les relations entre l'UE et l'UA, elles sont devenues plus étroites suite à la signature du Partenariat Stratégique Afrique-UE, en décembre 2007, à Lisbonne. L'UA a aussi développé ses organes et ses instruments en matière de Paix et de Sécurité, avec l'entrée en fonctions, en 2004 du Conseil de Paix et de Sécurité qui est le principal interlocuteur de l'UE en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Mais cette

---

« 1. Le Conseil de Sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de Sécurité ».

Nations Unies, Charte des Nations Unies, Chapitre VIII : Accords régionaux, <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap8.shtml> (consulté le 25 avril 2012).

<sup>685</sup> Le Danemark, le seul État membre de l'UE qui ne participe pas aux décisions et actions au titre de la PSDC, est présent dans le combat contre la piraterie au sein de la CTF-151. D'autres États européens y contribuent aussi avec des navires, sur une base régulière, à la CTF-151 : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Turquie.

Combined Maritime Forces, <http://combinedmaritimeforces.com/> (consulté le 30 septembre 2012).

relation demeure déséquilibrée du fait de la trop grande dépendance de l'UA envers l'apport financier de l'UE, et d'autres donateurs internationaux, à ses ambitieux projets de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité et de la Force Africaine en Attente.

Dans ces initiatives, l'UE apporte aussi des moyens techniques et une assistance en matière de conseil, ainsi que l'organisation d'un programme de développement des capacités africaines de maintien de la paix, EURORECAMP. Les États membres de l'UE, à titre bilatéral contribuent aux projets africains en assistant des États africains, qui au sein des Communautés Économiques Régionales, mettent en place les modules de base de l'AAPS et de la FAA.

La relation entre l'UE et l'UA s'inscrit dans un cadre multilatéral plus large, qui englobe aussi les Nations et des États, membres de l'UE ou pas, comme les États-Unis et le Canada. Ce qui est favorisé par les textes des deux organisations.

### **Section 1 : Les stipulations onusiennes et européennes, favorisant des solidarités de paix.**

Les opérations de maintien de la paix (OMP) des Nations Unies contribuent à la paix et à la sécurité internationale. Elles sont le résultat d'un compromis pragmatique entre les États membres des Nations Unies, avec l'objectif de conduire des actions limitées, politiquement modératrices et militairement pacificatrices, non coercitives dans la majorité des cas, reposant sur l'accord de toutes les parties intéressées par un conflit ou par sa solution. L'action peut être militaire, mais c'est l'aspect politique qui prime. Ceci suppose, sauf des exceptions autorisées par le Conseil de Sécurité, que, dans le cas d'une crise majeure, un cessez-le-feu soit préalablement conclu et que la recherche d'un règlement de fond soit engagée. Dans ce cadre, des contingents de Casques Bleus, peuvent être déployés afin de contrôler l'application du cessez-le-feu et, par leur présence, prévenir la reprise des hostilités. Le recours à cette méthode, qui tient pour beaucoup aux contraintes de la Guerre froide, a été activement soutenu par le Secrétariat des Nations Unies, et notamment par le deuxième Secrétaire Général des Nations Unies, le suédois, Dag Hammarskjöld.

La première mission de maintien de la paix a été la Force d'Urgence des Nations Unies (FUNU I), déployée au Canal de Suez et dans le Sinaï, suite à l'invasion de l'Égypte par la France et le Royaume-Uni, avec le soutien d'Israël, à la suite de la nationalisation du Canal de Suez, le 26 juillet 1956<sup>686</sup>. Le 2 et le 10 novembre 1956, l'Assemblée Générale des

---

<sup>686</sup> La France, le Royaume-Uni et Israël étaient unis par le Protocole de Sèvres, signé le 24 octobre 1956, en

Nations Unies, adopte les résolutions 997 et 998 concernant le déploiement de la première mission de maintien de la paix de l'ONU. Le recours à l'Assemblée Générale est dû au blocage du Conseil de Sécurité, du fait du veto de la France et du Royaume-Uni. Les États membres ont eu recours à la procédure créée par la résolution 377 (V) de l'Assemblée Générale, du 3 novembre 1950, sur « L'union pour le maintien de la paix »<sup>687</sup>. La FUNU a servi ensuite de modèle pour les autres missions de maintien de la paix des Nations Unies, appelées aussi de « première génération ».

La première grande opération des Nations Unies, est l'ONUC, au Congo indépendant, devenu le Zaïre et aujourd'hui RDC. C'est la première opération de maintien de la paix en Afrique subsaharienne. Créée par la Résolution 143, du Conseil de Sécurité, du 14 juillet 1960, l'ONUC a été déployée de juillet 1960 à juin 1964. Elle a compté plus de 20 000 soldats et a participé aux combats contre les forces sécessionnistes dans la province du Katanga, de février 1961 à décembre 1962. C'est lors de ce conflit, que le Secrétaire Général des Nations Unies, Dag Hammarskjöld, a trouvé la mort dans un accident d'avion, survenu dans la région, le 18 septembre 1961. Les résolutions du Conseil de Sécurité, 161, du 21 février 1961, et 169, du 24 novembre 1961, ont explicitement autorisé l'ONUC à utiliser la force pour soutenir l'unité du Congo<sup>688</sup>.

---

prélude au déclenchement des opérations militaires. L'invasion de l'Égypte et les opérations militaires ont été couronnées de succès, du 29 octobre au 7 novembre, mais ont été arrêtées suite à des pressions diplomatiques des États-Unis et de l'URSS. Le cessez-le feu entre les belligérants est intervenu le 7 novembre 1956. Voir DUFOUR Jean-Louis, « Un siècle de crises internationales : de Pékin (1900) au Caucase (2008) », Bruxelles, A. Versaille éd., 2009, 316 p, pp. 125-129, ISBN 978-2-87495-030-8.

<sup>687</sup> La résolution 377 (V) de l'Assemblée Générale des Nations Unies, du 3 novembre 1950, sur « l'union pour le maintien de la paix », dispose dans son paragraphe premier :

« 1. Décide que, dans tout cas où paraît exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de Sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans la maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée Générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Si l'Assemblée Générale ne siège pas à ce moment, elle pourra se réunir en session extraordinaire d'urgence dans les vingt-quatre heures qui suivront la demande présentée à cet effet. Pareille session extraordinaire d'urgence sera convoquée sur la demande soit du Conseil de Sécurité par un vote affirmatif de sept quelconques de ses membres soit de la majorité des Membres de l'Organisation. » ; Assemblée Générale des Nations Unies, cinquième session, 302<sup>e</sup> session plénière, résolutions adoptées sous les rapports de la Première Commission, résolution 377 du 3 novembre 1950, <http://www.un.org/depts/dhl/landmark/pdf/ares377f.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>688</sup> La résolution 161 du Conseil de Sécurité, du 21 février 1961 autorise explicitement le recours à la force, dans son paragraphe premier, dans les termes suivants : « 1. Demande instamment que les Nations Unies prennent immédiatement toutes mesures appropriées pour empêcher le déclenchement d'une guerre civile au Congo, notamment des dispositions concernant des cessez-le-feu, la cessation de toutes opérations militaires, la prévention de combats et le recours à la force, si besoin est, en dernier ressort. » La résolution 169 du Conseil de

Toutefois, la crise congolaise des années 1960 représente un cas sui generis, qui mélange le processus de décolonisation et l'accession à l'indépendance, dans le contexte de la guerre froide. Le Congo indépendant est devenu un terrain d'affrontement national et d'interventions étrangères, notamment de la part de l'ancienne autorité coloniale, la Belgique et d'autres pays européens ainsi que des États-Unis, en vue du maintien des intérêts économiques liés au secteur minier. Plus de 100 000 personnes, dont le Premier ministre Patrice Lumumba, ont été tuées dans ce grand conflit qui a duré de 1960 à 1966<sup>689</sup>. Le recours à la force par les Nations Unies, qui ont perdu 126 soldats, a fait l'objet d'âpres débats au Conseil de Sécurité et dans l'Assemblée Générale.

Par la suite, les opérations des Nations Unies, dites de première génération, se sont déroulées dans un cadre plus pacifiée, agissant comme une force d'interposition et de maintien de la paix, sans parti pris et menant des actions militaires uniquement dans le cadre de l'auto-défense. Cette situation va perdurer jusqu'à la fin de la guerre froide, où ce type de posture sera remis en question en l'ex-Yougoslavie, avec la FORPRONU, et au Rwanda, avec la MINUAR. Mais, dès la fin des années 1980, les Nations Unies vont être appelées à intervenir pour maintenir la paix dans les anciens théâtres d'affrontement entre les États-Unis et de l'URSS, en Europe, en Afrique et en Asie en usant du mécanisme de décentralisation collective.

### **Sous-section 1 : De la nécessité d'une décentralisation contrôlée de la sécurité collective.**

De 1948 à 1978, 13 missions et opérations onusiennes d'observation et de maintien de la paix, ont eu lieu. De 1988 à 2000, leur nombre est passé à 40, avec des durées diverses. Depuis 2000, 11 missions et opérations nouvelles ont été réalisées ou sont en cours de réalisation. De ce total de 51 missions, de 1988 à 2011, 21 ont concerné l'Afrique subsaharienne, dont 4 sont encore actives, en 2012, sur un total de 16 missions et opérations

---

Sécurité, du 24 novembre 1961, confirme la posture offensive de l'ONUC, de la manière suivante : « 4. Autorise le Secrétaire Général à entreprendre une action vigoureuse, y compris, le cas échéant, l'emploi de la force dans la mesure requise, pour faire immédiatement appréhender, placer en détention dans l'attente de poursuite légales ou expulser tous les personnels militaire et paramilitaire et conseillers politiques étrangers ne relevant pas du Commandement des Nations Unies, ainsi que les mercenaires, visés au paragraphe 2 de la résolution 161 A (1961) adoptée par le Conseil de Sécurité le 21 février 1961. » Voir, Conseil de Sécurité des Nations Unies, résolution n°161 sur la question du Congo, du 21 février 1961, § 1., [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/161\(1961\)&Lang=E&style=B](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/161(1961)&Lang=E&style=B) (consulté le 28 mai 2012); et Conseil de Sécurité des Nations Unies, résolution n°169 sur la question du Congo, du 24 novembre 1961, § 4., [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/169\(1961\)&Lang=E&style=B](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/169(1961)&Lang=E&style=B) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>689</sup> Voir DUFOUR J.-L., op. cit., pp. 136-139.

en cours<sup>690</sup>. L'augmentation des interventions à la fin de la guerre froide, a suscité de grands débats aux Nations Unies et aussi dans les États membres. Il s'agissait de définir comment rendre ce processus plus efficace, à la lumière des succès et des échecs constatés. La question des ressources est devenue primordiale, avec des coûts croissants<sup>691</sup>. En même temps, la contribution en forces en provenance des États-Unis et des États européens, est devenue très sélective. De même le contrôle des Nations Unies sur ces contingents a cédé la place progressivement à une sous-traitance régionale ou institutionnelle (OTAN, OSCE, UE). Les limites à l'action des Nations Unies en matière de paix et de sécurité internationales ont conduit à des tentatives de réforme des mécanismes des missions et des opérations de la paix et à recourir à des organisations régionales, comme le prévoient les articles 52 et 53, du Chapitre VIII, de la Charte des Nations Unies, qui porte sur « les Accords régionaux », dont l'analyse sera mise après un préalable rappel historique de la mise en œuvre de l'agenda pour la Paix.

#### **A. De la complémentarité ONU- organisations régionales de paix.**

Une évolution importante de la pratique des Nations Unies en matière de paix et de sécurité internationales, est le recours à des organisations régionales pour faire appliquer les résolutions du Conseil de Sécurité. Cette possibilité était envisagée dans la Charte, dès 1945, mais n'a connu un réel essor qu'à partir de la fin de la guerre froide, notamment en Europe, avec l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, l'OTAN et ensuite, l'Union Européenne, à partir de 1999-2000. En Afrique, c'est l'Union Africaine qui joue ce rôle. La délégation régionale des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies, en matière de paix et de sécurité, s'est développée notamment, à partir de l'expérience des conflits en ex-Yougoslavie.

En effet, le manque d'accord et de volonté des États européens pour arrêter la guerre civile en ex-Yougoslavie, dès 1989, conduit à confier cette tâche aux Nations Unies, suite à la guerre en Croatie, de 1991 à 1992, l'année où la Croatie accède aux Nations Unies. Après, ce

---

<sup>690</sup> Selon les données des Nations Unies. Voir Nations Unies, « Maintien de la paix », <http://www.un.org/fr/peacekeeping/> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>691</sup> Le budget proposé pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, pour la période du 1er juillet 2011 au 30 juin 2012 est de 7,84 milliards de dollars, pour 16 opérations en cours. De 1948 à 2010, environ 68 milliards de dollars ont été dépensés dans les missions et opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Les arriérés de contributions s'élèvent à 1,8 milliards de dollars, en 2011. Voir Nations Unies, « Maintien de la paix », fiche technique sur le maintien de la paix de l'ONU du 30 avril 2012, [http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/archives\\_2012/note04.pdf](http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/archives_2012/note04.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

fut en Bosnie-Herzégovine, en 1992. La Force de Protection des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine, la FORPRONU, a appliqué son mandat de manière restreinte, en refusant de prendre partie dans l'affrontement entre les communautés musulmane, croate et serbe. L'impartialité des Nations Unies ne correspondait pas à la version qui dominait aux États-Unis et dans beaucoup d'États européens, sur la seule responsabilité de la communauté serbe de la Bosnie-Herzégovine, soutenue par la République Fédérale de Yougoslavie<sup>692</sup>.

Dès 1994, la France et le Royaume-Uni avaient décidé d'attaquer les forces serbes autour de Sarajevo<sup>693</sup>. L'OTAN a aussi initié une campagne aérienne limitée, contre les forces serbes bosniaques, à la demande des Nations Unies. Cette situation a été mise à profit par les États-Unis, soutenus par la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et autres États européens, pour engager davantage l'OTAN dans le conflit bosniaque. Celle-ci a lancé une campagne aérienne contre toutes les forces bosniaques serbes, en été 1995, appuyée au sol par des mouvements et des tirs des contingents européens de la FORPRONU. Les serbes bosniaques ont alors accepté d'entrer dans un processus de négociations, qui aboutira avec les Accords de Dayton, du 21 novembre 1995. Le conflit en Bosnie-Herzégovine, a renforcé les arguments pour la délégation régionale de la force internationale, au profit des organisations qui ont la volonté et la capacité d'agir militairement, comme modalité d'application des stipulations du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies.

### **1. Des stipulations onusiennes favorisant un rôle des organisations régionales.**

Le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies porte sur les Accords régionaux et sur leur interaction avec l'ONU en matière de paix et de sécurité. Les articles 52 à 54 comportent des stipulations à cet effet, dans lesquelles il ressort le souci de préserver le rôle central du Conseil de Sécurité des Nations Unies en matière de paix et de sécurité internationales<sup>694</sup>. Les

---

<sup>692</sup> Composée par la République de Serbie et du Monténégro.

<sup>693</sup> DUFOUR J.-L., op. cit., pp. 260-265.

<sup>694</sup> Le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies sur les Accords régionaux comporte quatre stipulations rédigées de la manière suivante :

« Article 52

1. Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies.

2. Les Membres des Nations Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de Sécurité.

accords et les organisations régionales sont perçus comme un complément à l'action de l'ONU et aussi comme le garant de la stabilité régionale dans leur zone de compétence. Leur action doit ainsi permettre, en principe, de répondre aux crises et aux conflits, de manière rapide et efficace, ce qui épargnerait le besoin de recourir au Conseil de Sécurité et aux capacités d'intervention, limitées, des Nations Unies.

En 1945, au moment de la signature de la Charte, il n'y avait pas encore de véritables organisations régionales, avec des capacités d'intervention militaire. La guerre froide va ouvrir la voie à ce développement, en Europe, avec l'UEO et l'OTAN, en 1948 et 1949. Les articles 52 et 53 de la Charte donnent deux informations à ce sujet : l'organisation régionale doit pouvoir prendre des mesures en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ce qui suppose qu'elle a le mandat interne pour cela et des capacités et des moyens pour agir.

L'organisation régionale agit avec l'autorisation du Conseil de Sécurité des Nations Unies ; mais de manière temporaire, « jusqu'au moment où l'Organisation pourra, à la demande des gouvernements intéressés, être chargée de la tâche de prévenir toute nouvelle agression ». La Guerre froide et l'opposition entre l'OTAN et l'Organisation du Pacte de Varsovie, créé le 14 mai 1955, n'a pas permis l'émergence d'un environnement favorable au recours aux stipulations du Chapitre VIII. A partir de 1990, la situation stratégique mondiale

---

3. Le Conseil de Sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des États intéressés, soit sur renvoi du Conseil de Sécurité.

4. Le présent Article n'affecte en rien l'application des Articles 34 et 35.

#### Article 53

1. Le Conseil de Sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de Sécurité; sont exceptées les mesures contre tout État ennemi au sens de la définition donnée au paragraphe 2 du présent Article, prévues en application de l'Article 107 ou dans les accords régionaux dirigés contre la reprise, par un tel État, d'une politique d'agression, jusqu'au moment où l'Organisation pourra, à la demande des gouvernements intéressés, être chargée de la tâche de prévenir toute nouvelle agression de la part d'un tel État.

2. Le terme « État ennemi », employé au paragraphe 1 du présent Article, s'applique à tout État qui, au cours de la Seconde Guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la présente Charte.

#### Article 54

Le Conseil de Sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. »

Nations Unies, Charte des Nations Unies, Chapitre VIII : Accords régionaux, <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap8.shtml> (consulté le 25 avril 2012).

change, et les Nations-Unies vont avoir recours, progressivement, au Chapitre VIII, pour répondre aux conflits et crises de l'après-guerre froide.

Devant les besoins grandissants en matière de maintien de la paix, le Secrétaire Général Boutros Boutros-Ghali, dans son « Agenda pour la Paix », a donné une définition très large des organismes régionaux, visés dans l'article 52 de la Charte, en estimant que « les associations ou entités en question peuvent être des organisations créées par un traité, avant ou après la fondation de l'Organisation des Nations Unies, ou bien des organisations régionales de sécurité et de défense mutuelles, ou encore des organisations destinées à assurer le développement régional d'une façon générale ou sur un aspect plus spécifique. Ce peut être encore des groupes créés pour traiter d'une question particulière, qu'elle soit politique, économique ou sociale, posée au moment considéré. »<sup>695</sup> La seule condition tient au respect des deux principes énoncés dans l'article 52, qui sont le règlement d'affaires pouvant être traitées dans un cadre régional et le respect des buts et principes des Nations Unies.

Concernant ce dernier critère, les textes constitutifs des organisations régionales précisent régulièrement que l'organisation est créée en vertu du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. Ils contiennent également des assurances quant à l'intention de l'organisation de respecter les buts et principes des Nations Unies. Toutefois, il n'existe pas de procédure de reconnaissance officielle d'une organisation régionale par l'ONU. Aucune résolution de l'Assemblée Générale ou du Conseil de Sécurité n'a été adoptée en cet effet.

Le Secrétaire Général, en revanche, en invitant une organisation régionale à participer à l'Assemblée Générale, lui confère un statut d'observateur permanent<sup>696</sup>, ce qui induit une coopération de l'ONU avec cette organisation, considérée comme une reconnaissance de cette institution. Le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies définit aussi le rôle des organismes régionaux qui sont appelés à intervenir à deux niveaux : le règlement pacifique des différends et l'action coercitive. L'article 52, alinéa 2, appelle, en effet, les États membres d'organismes régionaux à régler leurs différends, de manière pacifique, dans ce cadre régional « avant de les soumettre au Conseil de Sécurité ». Ces dispositions du Chapitre VIII font écho

---

<sup>695</sup> Voir, « Agenda pour la paix, Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix » Chapitre VII, « Coopération avec les accords et les organismes régionaux », §. 61.

<sup>696</sup> Il y a 74 organismes régionaux et internationaux et autres entités enregistrés en qualité d'observateurs permanents auprès des Nations Unies, dont l'Union Européenne et l'Union Africaine. L'OTAN ne fait pas partie de cette liste. Voir Nations Unies, « Organisations intergouvernementales invitées, de façon permanente, à participer en qualité d'observateurs aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale de l'ONU », <http://www.un.org/fr/members/intergovorg.shtml> (consulté le 28 mai 2012).

au Chapitre VI (article 33.1), qui appelle les États à régler leurs différends par des moyens pacifiques, notamment par le « recours aux organismes ou accords régionaux ».

L'alinéa 3 de l'article 52 va plus loin et stipule que le Conseil de Sécurité « encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des États intéressés, soit sur renvoi du Conseil de Sécurité ». Le Conseil de Sécurité n'a pas l'exclusivité mais reste prioritaire pour se saisir du règlement pacifique d'un différend. Il peut renvoyer un différend devant les organismes régionaux mais il n'y est pas obligé. D'ailleurs, l'alinéa 4 de l'article 52 rappelle l'existence des articles 34, qui porte sur la décision du Conseil de Sécurité d'enquêter sur les différends, et 35, sur la saisine du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée Générale par les États si un différend survient.

En revanche, la Charte confère un rôle subsidiaire aux organismes régionaux lorsqu'il s'agit d'une action coercitive. L'article 53 indique que le Conseil de Sécurité « utilise » les organismes régionaux « pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité ». Le Conseil de Sécurité décide donc qu'il est nécessaire de prendre des mesures coercitives et peut faire appel aux organismes régionaux pour les appliquer. Les institutions régionales ne peuvent pas, cependant, se lancer dans une action coercitive sans l'autorisation du Conseil de Sécurité. Elles agissent en quelque sorte comme le bras armé du Conseil de Sécurité, jusqu'à ce que celui-ci fasse intervenir l'ONU directement<sup>697</sup>.

L'article 54, qui clôt le Chapitre VIII, exige que le Conseil de Sécurité soit « tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Le Conseil de Sécurité affirme ainsi, sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, comme le stipule l'article 24 de la Charte<sup>698</sup>. Cette obligation faite aux organismes régionaux de coordonner leurs activités avec

---

<sup>697</sup> Ce scénario est, par exemple, celui de l'opération « Artémis », de l'Union Européenne, en RDC, en 2003. La force européenne s'est retirée dès que le dispositif de la MONUC a été renforcé dans le district de l'Ituri. L'opération EUFOR-Tchad RCA, de 2008 à 2009, correspond au même type de coopération, dans l'attente de l'arrivée de la force principale des Nations Unies, la MINURCAT.

<sup>698</sup> L'article 24 de la Charte des Nations Unies porte sur les fonctions et les pouvoirs du Conseil de Sécurité, qui sont décrits de la manière suivante :

« Article 24

Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de Sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de Sécurité agit en leur nom.

celles de l'ONU a justifié la mise en place régulière de bureaux de représentation de ces entités régionales auprès des institutions onusiennes. L'Union Européenne est allée plus loin, car, elle a demandé et obtenu le statut d'observateur auprès de l'Assemblée Générale, avec droit de parole et de réponse, mais sans droit de vote, le 3 mai 2011. C'est la première organisation intergouvernementale à obtenir ce droit auprès des Nations Unies. Auparavant, la Communauté Économique Européenne était observateur auprès du Conseil Économique et Social et de l'Assemblée Générale des Nations Unies, depuis 1974.

La résolution sur la « Participation de l'Union Européenne aux travaux de l'Organisation des Nations Unies » a été adoptée, par 180 voix en sa faveur, aucune voix contre, et 2 abstentions, de la Syrie et du Zimbabwe<sup>699</sup>. L'annexe du dispositif du texte de la résolution précise que, l'Union Européenne peut être inscrite sur la liste des orateurs prenant part aux travaux de l'Assemblée, avec les représentants des grands groupes, pour faire des interventions. Qu'elle peut participer au débat général de l'Assemblée Générale selon le précédent établi pour les observateurs.

Elle peut également exercer un droit de réponse au sujet de positions de l'Union Européenne, suivant les décisions du président de séance. Ce droit de réponse est limité à une seule intervention par question débattue. En tant qu'observatrice, l'Union Européenne n'a, en revanche, ni le droit de vote, ni celui de présenter des candidats. Elle ne peut pas non plus se porter co-auteur de résolutions ou de décisions, ni présenter de motion d'ordre. Toutefois, cette présence et l'apport de l'UE aux missions et opérations, civiles et militaires, de l'ONU, peut contribuer à accroître l'influence européenne, en matière de la prévention des conflits et de gestion des crises par les Nations Unies. Toutefois, ce précédent peut ouvrir la voie à ce que d'autres organisations régionales, demandent le même statut, pour équilibrer la présence européenne, en matière de coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales.

---

Dans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de Sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies. Les pouvoirs spécifiques accordés au Conseil de Sécurité pour lui permettre d'accomplir lesdits devoirs sont définis aux Chapitres VI, VII, VIII et XII.

Le Conseil de Sécurité soumet pour examen des rapports annuels et, le cas échéant, des rapports spéciaux à l'Assemblée générale. »

<sup>699</sup> Nations Unies, Assemblée Générale, soixante-cinquième session, 88e séance plénière « L'Assemblée Générale accorde le statut d'observateur à l'Union Européenne, créant ainsi un précédent et une nouvelle catégorie de membres », communiqué de presse, AG/11079, 3 mai 2011, <http://www.un.org/News/fr-press/docs//2011/AG11079.doc.htm> (consulté le 28 mai 2012) et Nations Unies, Assemblée Générale, Résolution adoptée par l'Assemblée Générale sur la participation de l'Union Européenne aux travaux de l'Organisation des Nations Unies, A/RES/65/276, 10 mai 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/529/11/PDF/N1052911.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

## 2. De la coopération ONU-organismes régionaux dans le maintien de la paix.

À la fin de la guerre froide, l'OTAN et l'UEO, étaient les seules organisations régionales militaires en fonctions. Avec les Nations Unies, c'étaient les seules organisations internationales qui avaient une capacité d'intervenir militairement, dans leur zone d'influence et au-delà<sup>700</sup>. Les deux organisations, ont mis en œuvre, en Europe, leurs capacités ; mais avec des destins différents. L'OTAN a vite pris le dessus dans le règlement des conflits en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et en ex-République Yougoslave de Macédoine. L'UEO, après une période de montée en puissance, en tant que « laboratoire » de la défense européenne, a fini par céder la place à l'UE, et a été dissoute par ses États membres en 2011<sup>701</sup>. L'OTAN, suivie par l'UE, n'a eu cesse d'étendre ses interventions à des théâtres extérieurs à l'Europe<sup>702</sup>. Une autre organisation, l'OSCE, a aussi essayé d'obtenir un rôle central en matière d'interventions humanitaires, sur les questions des droits de l'homme, de gouvernance, de désarmement et de sécurité. Elle a cependant dû partager son rôle avec le Conseil de l'Europe, l'UEO et l'Union Européenne<sup>703</sup>.

---

<sup>700</sup> L'UEO n'avait pas de limites géographiques inscrites dans le Traité de Bruxelles modifié. Sa première action en dehors de l'Europe a été la coordination des opérations navales européennes de déminage, dans le Golfe Arabo-persique, lors de la guerre entre l'Irak et l'Iran, en 1987-88. En 1990 et 1991, l'UEO a aussi assurée la coordination des opérations maritimes européennes de surveillance de l'embargo contre l'Irak et, par la suite, de déminage dans les eaux du Golfe, ainsi que la coordination du soutien militaire européen aux opérations humanitaires dans l'Irak du nord (Kurdistan irakien). Voir « L'UEO, Union de l'Europe Occidentale », Assemblée de l'UEO, document d'information, 1998, 148 p., pp. 107-114.

<sup>701</sup> L'UEO a cessé d'exister le 30 juin 2011, suite à la dénonciation du Traité de Bruxelles modifié, par les dix États membres, le 31 mars 2010. Elle était composée par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. C'était la seule organisation européenne de sécurité et de défense collective. L'UEO a fonctionnée de 1954 à 1999. Dans la décennie de 1990 à 1999, l'UEO a aussi accueilli, avec différents statuts, les États d'Europe Centrale, ce qui a facilité plus tard leur adhésion à l'OTAN et à l'UE, notamment par leur « formation » aux questions relevant de la défense européenne. Avec le transfert des fonctions opérationnelles politico-militaires à l'UE, entre 2000 et 2001, l'action résiduelle de l'UEO a été maintenue dans le domaine de la coopération européenne en matière d'armements et à travers l'action politique et d'information de son Assemblée parlementaire. Celle-ci était le seul organe interparlementaire européen, compétent, par les stipulations de l'article IX du Traité de Bruxelles modifié, pour les questions de sécurité et de défense.

<sup>702</sup> En matière de paix et de sécurité, les deux seules organisations qui comptent en Europe sont l'OTAN et l'UE, mais leur rôle est limité à l'égard de l'espace de l'ex-URSS, du fait du retour de la Russie dans le rôle de puissance régionale et de la mise en place de la CEI. À l'exception de l'Afghanistan, ce sont l'Afrique et le Moyen-Orient, qui constituent les deux zones d'intervention majeures pour l'UE et pour l'OTAN.

<sup>703</sup> L'OSCE, à laquelle appartiennent les États-Unis et la Fédération de Russie, couvre toute la zone des nouveaux États issus de l'URSS. Dans les années 1990 et jusqu'au milieu des années 2000, elle a essayé de jouer un rôle actif dans le Caucase et en Asie Centrale. Toutefois, c'est l'Union Européenne qui a pris le relais en Géorgie, avec la mission de surveillance du cessez-le-feu d'après la guerre d'août 2008. Suite aux violences interethniques au Kirghizistan, en juin 2010, l'OSCE a décidé l'envoi d'une mission de police internationale, qui a été transformée en Initiative de Sécurité Communautaire, en novembre 2010, sans l'envoi d'une force de police internationale. L'OSCE a encore de nombreux programmes actifs en matière d'observation des élections, de réforme du secteur de la sécurité, sur les droits de l'homme et sur la gouvernance.

Ailleurs qu'en Europe, d'autres acteurs régionaux ont émergé et veulent jouer un rôle régional équivalent à celui de l'OTAN et de l'UE. Sur le territoire de l'ex-URSS et en Asie Centrale, ce sont l'Organisation du Traité de Sécurité Collective<sup>704</sup> et l'Organisation de Coopération de Shanghai<sup>705</sup>, qui aspirent aujourd'hui à jouer ce rôle, au titre de l'article 52 de la Charte des Nations Unies. Ce, dans l'optique d'occuper le terrain et de bloquer l'extension de l'influence de l'OTAN et de l'UE dans la région. Pour démontrer leur volonté et leur capacité, les États membres de ces deux organisations, organisent régulièrement des exercices de forces de sécurité et de forces militaires et maintiennent une coopération active en matière de lutte contre le terrorisme et contre des mouvements indépendantistes extrémistes.

En Afrique, le rôle de l'Union Africaine, a été confirmé depuis les missions au Soudan et en Somalie. D'autres organisations subrégionales, comme la CEDEAO et la CEEAC, ont aussi un rôle important pour la préservation de la paix et de la sécurité dans leurs aires d'appartenance respectifs. En Amérique latine, l'Union des Nations Sud-Américaines (UNASUR) et le Conseil de Défense Sud-Américain (CDS), créés en 2008<sup>706</sup>, réclament aussi

---

<sup>704</sup> L'Organisation du Traité de Sécurité Collective (OTSC) a succédé, le 18 novembre 2003, au Traité de Sécurité Collective (TSC, connu aussi sous l'appellation de « Traité de Tachkent »), qui avait été signé, le 15 mai 1992, entre l'Arménie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Fédération de Russie, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan. En 1993, l'Azerbaïdjan, le Belarus et la Géorgie ont adhéré au TSC. En 1999, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Ouzbékistan ont quitté le Traité. En 2002, sous l'impulsion de la Russie, le TSC a évolué avec la création de l'Organisation du Traité de Sécurité Collective. La Charte de l'OTSC a été signée le 7 octobre 2002 et est entrée en vigueur le 18 novembre 2003. En 2006, l'Ouzbékistan a rejoint l'organisation. L'article 2 du TSC porte sur la coordination entre les États membres, en cas de menace pour leur sécurité, leur intégrité territoriale et leur souveraineté, ainsi qu'une menace pour la sécurité internationale. L'article 4 porte sur la défense collective dans le cas d'une agression sur un État membre. L'OTSC sert de cadre au développement de la coopération militaire et de sécurité entre les États membres, avec des unités nationales et multinationales pré-désignées et, les Forces collectives de réaction rapide. Les forces armées des États membres s'entraînent dans des exercices communs et un système d'échanges d'informations de sécurité et de défense a été créé au sein de l'organisation. Les activités de l'OTSC incluent aussi le combat contre le terrorisme et la criminalité organisée, notamment la production et le trafic de drogues en Asie centrale. Voir, Organisation du Traité de Sécurité Collective, [http://www.odkb.gov.ru/start/index\\_aengl.htm](http://www.odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>705</sup> L'Organisation de coopération de Shanghai a été créée le 15 juin 2001, en Chine. Elle se compose de la Chine, du Kazakhstan, du Kirghizstan, de la Russie, du Tadjikistan et de l'Ouzbékistan. L'Afghanistan, l'Inde, l'Iran, la Mongolie et le Pakistan ont le statut d'observateur. L'Inde, l'Iran et le Pakistan ont aussi exprimé à plusieurs reprises leur intention d'adhérer à l'OCS. Le Belarus, le Sri-Lanka et la Turquie ont le statut de partenaires de dialogue. L'OCS se définit comme un forum de discussion, de coopération et de coordination en matière politique, économique et de sécurité, axé sur les problèmes de l'Asie centrale. L'organisation a évolué aussi en matière de sécurité et de défense, avec l'établissement d'un Centre régional de combat contre le trafic de drogue, basé à Tachkent et la réalisation régulière d'exercices militaires conjoints, avec une grande participation chinoise et russe, sur des scénarios de maintien, d'imposition et de rétablissement de la paix et de lutte contre le terrorisme, en Asie centrale. Voir, Organisation de Coopération de Shanghai, <http://www.sectsc.org/EN/brief.asp> (consulté le 8 juin 2012).

<sup>706</sup> Le Traité constitutif de l'Union des nations sud-américaines a été signé le 23 mai 2008, à Brasilia, au Brésil et est entré en vigueur le 11 mars 2011. L'UNASUR intègre la Communauté andine et le MERCOSUR, deux cadres de coopération économique et politique régionaux, créés en 1969 (Accord de Carthagène du 26 mai 1969) et en 1991 (Traité d'Asunción du 26 mars 1991) respectivement. Les États membres de l'UNASUR sont l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Équateur, la Guyane, le Paraguay, le Pérou, le

un rôle croissant dans les affaires régionales, politiques, économiques, de sécurité et de défense.

L'avantage du recours aux organisations régionales, est d'alléger la charge des Nations Unies, en matière de missions de maintien de la paix. L'ONU a été sur-sollicitée depuis la fin de la guerre froide, sans que, pour autant, les contributions financières, humaines et techniques aient suivi. Aussi, les organisations régionales sont déjà présentes sur les possibles théâtres d'intervention. Elles sont censées connaître ces théâtres, elles ont en principe, une unité d'action et une cohérence dans l'action qui les rend plus efficaces. L'action des Nations Unies se trouve ainsi complétée par celle des organisations régionales, avec ou sans délégation du Conseil de Sécurité des Nations Unies, comme cela a été le cas pour la guerre du Kosovo, en 1999. Toutefois, plus les organisations régionales développent leurs capacités, et choisissent leurs interventions, moins de ressources militaires sont disponibles pour les missions des Nations Unies. La charge de la contribution en soldats pour les missions de l'ONU est ainsi portée par des États comme le Népal, le Bangladesh, le Sri-Lanka, l'Inde, le Pakistan et l'Uruguay, qui sont très présents dans les missions de maintien de la paix onusiennes<sup>707</sup>.

---

Suriname, l'Uruguay et le Venezuela. L'article 3, alinéa r), du Traité, sur les objectifs spécifiques porte sur la coopération en matière de défense. Celle-ci a été institutionnalisée au sein du Conseil de défense sud-américain (CDS), crée le 16 décembre 2008, lors d'une réunion extraordinaire des États membres de l'UNASUR, à Santiago du Chili. La première réunion du Conseil des ministres du CDS a eu lieu les 9 et 10 mars 2009, au Chili. L'émergence de l'UNASUR donne plus de poids aux États de la région, dans leurs relations avec les États-Unis et l'Union Européenne. À plusieurs reprises, depuis 2008 et 2009, les États membres de l'UNASUR ont exprimé leur désapprobation envers les politiques de l'UE en matière de restriction de l'immigration et de persécution des immigrés illégaux d'origine sud-américaine en Europe. Voir, UNASUR (site officiel, en espagnol), <http://www.unasursg.org/> (consulté le 28 mai 2012) ; Déclaration de l'UNASUR sur la « Directive du retour » de l'Union Européenne (en espagnol), 4 juillet 2008, <http://www.comunidadandina.org/unasur/4-7-08directivaUE.htm> (consulté le 28 mai 2012) ; Déclaration de l'UNASUR sur la proposition de directive de l'UE visant à sanctionner les employeurs d'immigrés en situation illégale (en espagnol), 12 février 2009, [http://www.comunidadandina.org/unasur/12-2-09com\\_migraUE.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/12-2-09com_migraUE.htm) ; DABENE Olivier, « L'Union des Nations Sud-Américaines (UNASUR) Le nouveau visage pragmatique du régionalisme sud-américain », Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (OPALC), Amérique atine Political Outlook 2010, [http://www.opalc.org/web/images/stories/political\\_outlook/2010/UNASUR.pdf](http://www.opalc.org/web/images/stories/political_outlook/2010/UNASUR.pdf) (consulté le 28 mai 2012) ; GENEST Philippe, « Le Conseil sud-américain de la défense et la nouvelle donne géostratégique en Amérique du Sud », 8 avril 2009, Centre d'études interaméricaines, Université Laval (Québec, Canada), [http://www.cei.ulaval.ca/fileadmin/cei/documents/Actualite\\_des\\_relations\\_interamericaines/Chroniques/CEI\\_PG\\_Conseil\\_sud-americain\\_defense\\_mars2009.pdf](http://www.cei.ulaval.ca/fileadmin/cei/documents/Actualite_des_relations_interamericaines/Chroniques/CEI_PG_Conseil_sud-americain_defense_mars2009.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>707</sup> Dans la MONUSCO, en RDC, l'Inde et le Pakistan, contribuent presque à 50% des forces militaires et de police, avec 8 000 soldats et policiers dans un total de 17 500. Sur 99 000 soldats, policiers et experts militaires déployés dans les 16 missions des Nations Unies, en 2012, 27,7% sont originaires du Bangladesh (9 949), du Pakistan (9 401) et de l'Inde (8 133). Le total des contributions des États membres de l'UE représente 6,1% ou 6 129 soldats, policiers et experts, dont 1 322 italiens et 1 184 français. Voir Nations Unies, « Contributeurs pour les missions de maintien de la paix des Nations Unies », sommaire mensuel des contributions, 30 avril 2012, [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12_1.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Seule la FINUL comporte une présence européenne importante, qui constitue 38% des effectifs déployés au Liban<sup>708</sup>. L'intérêt européen pour la FINUL tient aussi à la question de la sécurité d'Israël, qui a des implications pour la sécurité européenne.

Le rôle des organisations régionales, dans l'architecture de la paix et de la sécurité internationales, qui a été bâtie autour de la centralité des Nations Unies et du Conseil de Sécurité, s'est accru de manière significative depuis un peu plus d'une décennie, notamment suite aux échecs onusiens, en Somalie, en Bosnie-Herzégovine et au Rwanda. Depuis l'intervention de l'OTAN ; en Bosnie-Herzégovine, en 1995, les opérations de l'Union Européenne, au début du siècle et les opérations de l'Union Africaine, au Soudan et en Somalie, l'ONU voit son action complétée, renforcée mais aussi marginalisée<sup>709</sup>, selon les contextes géopolitiques et les intérêts des États et des organisations qui interviennent dans les crises et les conflits. Beaucoup de missions et d'opérations sont le fait de plusieurs intervenants, dans une relation de complémentarité et de subsidiarité. C'est le cas de l'Afghanistan, où il y a une mission militaire, qui relève des États-Unis et de l'OTAN, une mission de police, qui relève des précédents plus l'Union Européenne, et une mission civile d'assistance et de reconstruction qui est sous la responsabilité des Nations Unies. Idem pour la RDC, où les Nations Unies et l'UE ont une présence parallèle, coordonnée dans les aires d'intérêt commun en matière de RSS.

La fréquence des partenariats interinstitutionnels s'explique par une combinaison de facteurs au premier rang desquels figure la disparité des capacités opérationnelles des organisations concernées. En dehors de l'ONU et de l'OTAN, aucune autre organisation ne dispose des ressources et du savoir-faire requis pour assurer seule le déploiement permanent d'une centaine de milliers de gardiens de la paix sur près d'une vingtaine de théâtres d'opérations. Encore, convient-il de préciser que l'ONU ne peut ni ne veut pratiquer la contre-insurrection telle que l'OTAN le fait en Afghanistan.

A l'inverse, l'OTAN ne peut, ni ne veut pratiquer le maintien de la paix multidimensionnel de longue durée à l'instar de ce que pratiquent les Nations Unies en Haïti

---

<sup>708</sup> Il y a environ 4 559 soldats, policiers et experts militaires européens (UE) déployés au sein de la FINUL II, au Liban, dont 1 299 italiens, 1 094 français et 1 018 espagnols. L'effectif total de la FINUL II est de 11 965 personnes (38,1% d'européens). Voir Nations Unies, « Contributions aux missions des Nations Unies par pays », 30 avril 2012, [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12\\_5.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12_5.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>709</sup> Au Kosovo (1999), en Afghanistan (2001), en Irak (2003), lors de la guerre entre la Russie et la Géorgie (2008), en Libye (2011), en Syrie (2011-2012), dans la guerre entre le Soudan et le Soudan du sud (2012), par exemple.

et dans de nombreuses missions sur le continent Africain. Ces disparités capacitaires, de même que les spécificités des cultures stratégiques des organisations, conduisent paradoxalement celles-ci à coopérer entre elles dans une perspective de complémentarité afin de couvrir l'éventail des fonctions requises sur un théâtre d'opérations donné. L'Union Européenne a l'ambition de se hisser au niveau de l'ONU, avec son approche globale et compréhensive, mais elle n'a pas les ressources militaires, ni les structures de commandement et de contrôle nécessaires pour conduire des opérations avec des dizaines de milliers de soldats, sur plusieurs théâtres d'opérations, en simultanée, comme le fait l'OTAN<sup>710</sup>.

Une seconde raison qui justifie la mise en place de partenariats interinstitutionnels est la recherche de légitimité. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies, en dépit des changements stratégiques des vingt dernières années, demeure l'acteur international, central, en matière de paix et de sécurité. Il a un rôle de pourvoyeur de légitimité internationale, qui n'est, certes pas absolu, mais qui continue d'être sollicité, au nom du respect des principes du Droit International et pour justifier d'une action au nom de la communauté internationale. Pendant la guerre froide, le caractère onusien des opérations de maintien de la paix de la première génération a ainsi permis à celles-ci de connaître un âge d'or qui doit beaucoup à la dimension universelle des Nations Unies et à leur positionnement sans équivalent dans un contexte géopolitique marqué par l'opposition bipolaire entre les superpuissances. À contrario, les interventions non revêtues de la légalité onusienne, comme au Kosovo, en 1999, et l'Irak, en 2003, ont fait l'objet de polémiques sur leur légitimité au regard du Droit International.

L'interprétation de la Résolution 1973, sur la Libye, a aussi fait apparaître des divisions au sein du Conseil de Sécurité, au moment du vote et dans la mise en œuvre de la campagne militaire contre le régime libyen, de Mouammar Kadhafi<sup>711</sup>. Toutefois, l'acquiescement de l'ONU, même a posteriori, à des actions militaires, depuis 2001,

---

<sup>710</sup> Depuis son intervention en Bosnie-Herzégovine, en 1994-1995, l'OTAN, sous l'impulsion des États-Unis, n'a cessé d'étendre ses interventions, en Europe du sud-est (Kosovo), en Asie centrale (Afghanistan), en Afrique du nord (Libye), en l'Océan indien – côtes de Somalie – Golfe d'Aden. Elle a failli être engagée en Irak en 2003, mais l'opposition de la Belgique, de la France et de l'Allemagne, à un déploiement militaire, ont conduit à la mise en place d'une mission modeste de soutien à la formation d'officiers irakiens des nouvelles forces armées. Cette mission s'est retirée d'Irak, avec le départ des forces américaines, en décembre 2011.

<sup>711</sup> Ces dissensions ont donné lieu, par la suite, à une opposition directe de la Russie et de la Chine, à toute intervention militaire directe dans le conflit interne en Syrie. Seule une mission d'observation non-armée, composée de 300 observateurs, a été autorisée par la résolution 2043 du Conseil de Sécurité du 21 avril 2012. Voir Conseil de Sécurité, résolution 2043 sur la situation au Moyen-Orient, S/RES/2043 (2012), 21 avril 2012, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/305/92/PDF/N1230592.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

notamment dans le contexte des guerres conduites par les États-Unis, a créé une situation où l'ONU n'est plus vue avec bienveillance, ou indifférence, par des belligérants ou des groupes armés, qui n'hésitent pas à la prendre pour cible. Cela a été le cas en Irak, en 2003, en Afghanistan, à plusieurs reprises, à Alger, en 2007, et à Abuja, au Nigéria, en 2011. Ces actions résultent d'une identification de l'ONU soit, comme le vecteur des intérêts américains et, dans une moindre mesure, des intérêts européens, soit comme le soutien aux pouvoirs en place, comme c'est le cas pour le Nigéria. L'action de l'ONU est aussi contestée par une partie de la population haïtienne, qui critique les attitudes violentes de la MINUSTAH<sup>712</sup>.

Cette contestation de la légitimité des Nations Unies, qui existe aussi pour des organisations régionales, comme pour l'Union Africaine, en Somalie, conduit à la recherche de coopérations et de partenariats avec d'autres organisations régionales. C'est ce qui s'est passé en Europe, avec l'OTAN et l'UE, et en Afrique avec l'UA, au Soudan. En effet, au Darfour, l'ONU n'aurait pu se déployer sans s'associer à l'UA<sup>713</sup>. Chaque partenariat présente un caractère ad hoc et sui generis, selon le contexte local et les intérêts des parties en conflit et celles qui interviennent de l'extérieur. De manière générale, il y a trois types de partenariats interinstitutionnels en matière d'opérations de paix : séquentiel, parallèle ou intégré. Le partenariat de type séquentiel décline l'opération en différentes étapes dont chacune sera prise en charge par une organisation différente. Dans la plupart des cas, la composante initiale est régionale, comme c'était le cas pour la CEDEAO, de 1992 à 1993, au Libéria, pour la Force Internationale pour le Timor Oriental (INTERFET), de 1999 à 2000<sup>714</sup> et pour l'UA, en 2003,

---

<sup>712</sup> La Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), a été créée par la résolution 1542 du Conseil de Sécurité du 30 avril 2004. Le 14 octobre 2011, la résolution 2012 du Conseil de Sécurité, a prolongé le mandat de la MINUSTAH jusqu'au 15 octobre 2012. Le Brésil est le principal contributeur de la force, avec 1 897 soldats sur un effectif total de 10 484 soldats, policiers et experts militaires. À plusieurs reprises des violences ont éclaté entre les Haïtiens des quartiers défavorisés et les forces de la MINUSTAH, sur fond de contrôle de zones de trafic de drogue, d'armes et d'activités liées à la criminalité. Les Casques Bleus ont aussi été accusés de participer à des trafics divers, de maltraiter des Haïtiens arrêtés et d'abus sexuels sur des femmes et des enfants. Voir Conseil de Sécurité des Nations Unies, résolution 1542 sur la question concernant Haïti, 30 avril 2004, S/RES/1542 (2004), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/99/PDF/N0433299.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012) ; « MINUSTAH : Keeping the peace, or conspiring against it? A review of the human rights record of the United Nations Stabilization Mission in Haïti 2010-2011 », HealthRoots Student Organization Harvard School of Public Health (États-Unis), octobre 2011, <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic996528.files/MINUSTAH-White-Paper1.pdf> (consulté le 28 mai 2012) ; « Violations des droits humains par la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (la MINUSTAH) », Plateforme des Organisations Haïtiennes des Droits Humains (POHDH, Haïti), 15 février 2012, [http://www.pohdh.org/article.php3?id\\_article=171](http://www.pohdh.org/article.php3?id_article=171) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>713</sup> Le gouvernement soudanais était opposé au déploiement d'une force des Nations Unies qui ne serait pas composée en majorité par des troupes Africaines.

<sup>714</sup> L'INTERFET a été créé par la résolution 1264 du Conseil de Sécurité du 15 septembre 1999. Son mandat était de rétablir la paix et la sécurité au Timor Oriental, de protéger et appuyer la Mission des Nations Unies au Timor-Oriental (MINUTO) et de faciliter les opérations d'aide humanitaire. La MINUTO avait été créé par la

au Burundi. Ces forces multinationales de type séquentiel, ont une fonction intérimaire, jusqu'à leur remplacement partiel ou complet par une mission des Nations Unies. Ce fut également un des aspects de la force « Artémis » en Ituri en RDC en 2003.

Cette modalité joue sur les avantages comparatifs de chacun des acteurs. En raison même de leur proximité géographique, les acteurs régionaux sont plus à même d'intervenir rapidement, mais ils manquent souvent des ressources logistiques et financières pour assurer une présence à long terme. À l'inverse, la machinerie onusienne est plus lente à se mettre en mouvement. Mais elle dispose de capacités inégalées pour mener, dans la durée, des actions multidimensionnelles de soutien à la paix. Il existe toutefois quelques cas d'inversion dans cette séquentialisation et même une marginalisation de l'ONU. En effet, en Bosnie-Herzégovine, le transfert de mission, de la responsabilité de l'OTAN, s'est effectué au profit de l'UE. Au Kosovo, ce sont les Nations Unies qui ont transféré une grande partie de leurs missions civiles à l'UE, après la proclamation unilatérale de l'indépendance, de ce territoire, en 2008. Le type séquentiel a été nommé modèle de « pont », par l'Union Européenne (Bridging Model), dans un document adopté par le Conseil Européen, le 18 juin 2004, sur « La Coopération UE-NU dans les opérations militaires de gestion des crises »<sup>715</sup>.

Le partenariat, en vue de la complémentarité, peut aussi prendre la forme d'opérations parallèles. C'est le cas lorsque l'ONU et d'autres entités opèrent sur le même théâtre en utilisant des chaînes de commandement séparées tout en œuvrant pour les mêmes objectifs. Jusqu'à présent, le parallélisme n'a jamais concerné des opérations de nature identique. Au

---

résolution 1246 du Conseil de Sécurité du 11 juin 1999, pour soutenir le processus d'indépendance du Timor-Oriental. La mission a été débordée par les violences d'origine indonésienne, qui ont frappé le Timor-Oriental, suite à la proclamation des résultats du référendum sur l'indépendance, tenu le 30 août 1999 (78,5% de voix pour l'indépendance). L'INTERFET était composée en majorité par des troupes australiennes et était commandée par un général australien. Une fois que la sécurité a été rétablie, la MINUTO a été remplacée par l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor Oriental (ATNUTO), créée par la résolution 1272 du Conseil de Sécurité du 25 octobre 1999. En février 2000, la mission et les fonctions de l'INTERFET ont été transférées à l'ATNUTO. L'indépendance du Timor-Oriental a été proclamée le 20 mai 2002. Après l'indépendance l'ATNUTO a été remplacée par la Mission d'appui des Nations Unies au Timor-Oriental (MANUTO), créée par la résolution 1410 du Conseil de Sécurité du 17 mai 2002. Le 25 août 2006, le Conseil de Sécurité a adopté la résolution 1704 qui crée la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT), en remplacement de la MANUTO. Ce changement a été rendu nécessaire par l'instabilité politique dans le nouvel État, ponctuée de violences et de tentatives de coup d'état. En 2011, le mandat de la MINUT a été reconduit jusqu'en 2012. Voir, Nations Unies, « MINUT Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste », <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/unmit/> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>715</sup> Conseil Européen, Bruxelles, 17-18 juin 2004, Conclusions de la Présidence, Rapport de la Présidence concernant la PESD, Annexe II, « Union Européenne – Nations Unies, Coopération entre l'UE et les Nations Unies dans le cadre des opérations militaires de gestion de crise, Éléments pour la mise en œuvre de la déclaration conjointe UE-ONU », Institut d'études de sécurité de l'UE, Cahier de Chaillot n°75, « Sécurité et Défense de l'UE, Textes fondamentaux 2004 », Volume V, février 2005, 450 p., pp. 123-128, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp075f.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

contraire, c'est une logique de complémentarité qui gouverne le déploiement de personnel de type différent, militaires, policiers, observateurs militaires et civils et personnel civil, en réalisant des tâches distinctes. Une première variante de cette modalité consiste en un déploiement militaire de courte durée par une organisation en soutien temporaire à une autre. Les opérations de l'UE, avec « Artémis », en 2003, et avec EUFOR RD Congo, en 2006, réalisées en soutien à la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC), constituent des exemples de cette variante, laquelle a fait l'objet d'une conceptualisation par l'UE sous la dénomination de modèle d'attente (Standby Model)<sup>716</sup>. L'intervention britannique, en 1999, en soutien à la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) de même que la présence prolongée de l'opération française Licorne en soutien à l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), constituent des versions mono-nationales d'opérations parallèles.

Une deuxième variante des opérations parallèles consiste dans le déploiement concomitant de militaires et d'observateurs par deux organisations distinctes. Ce fut le cas avec l'ONU et l'UA le long de la frontière entre l'Éthiopie et l'Érythrée. Ce fut aussi le cas avec la CEI et l'ONU en Géorgie. Dans ce dernier exemple, il y eut même, entre septembre 2008 et juin 2009, date de la fin de la Mission de l'ONU en Géorgie (MONUG), une triple présence (CEI/Russie, ONU, UE), lorsque des observateurs de l'UE furent à leur tour déployés sur le même théâtre d'opérations. Une dernière variante consiste dans le déploiement parallèle de deux opérations ; l'une militaire, l'autre civile. Inauguré en Bosnie après les accords de Dayton, en 1995, ce modèle a vu cohabiter une opération militaire de l'OTAN, la SFOR-IFOR, avec la Mission civile des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine, la MINUBH. Quatre années plus tard, cette modalité fut reproduite pratiquement à l'identique au Kosovo avec la KFOR de l'OTAN et la MINUK<sup>717</sup>.

---

<sup>716</sup> Idem, p. 126.

<sup>717</sup> La Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) a été établie par la résolution 1244 du Conseil de Sécurité du 10 juin 1999. Son mandat était d'administrer le Kosovo, suite à la guerre de l'OTAN contre la Serbie et le retrait des forces de sécurité et de l'administration Serbes du territoire, puis d'accompagner le processus politique du territoire, jusqu'à ce qu'une décision finale sur son statut soit prise.

Le § 11 a) de la résolution décrivait l'objectif principal de la MINUK, dans les termes suivants :

« Faciliter, en attendant un règlement définitif, l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles, compte tenu de l'annexe 2 et des Accords de Rambouillet (S/1999/648). »

Le § 8 de l'annexe 2 de la résolution fait référence à un « processus politique en vue de l'établissement d'un accord-cadre politique intérimaire prévoyant pour le Kosovo une autonomie substantielle, qui tienne pleinement compte des Accords de Rambouillet et du principe de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la

Plus rare, est la troisième forme de partenariat, que sont les opérations conjointes. Dans ce cas, une organisation accepte de subordonner ses moyens au commandement de l'autre. Haïti fut le théâtre de la première expérience de ce type, lorsque, en 1993, dans le cadre de la Mission Civile Internationale en Haïti (MICIVIH), les moyens de l'ONU et de l'OEA furent placés sous l'autorité d'un Représentant spécial unique. La MINUAD, au Darfour, constitue la version la plus élaborée de déploiement conjoint de l'ONU et de l'UA<sup>718</sup>.

Mais dans tous les cas, ces partenariats, qu'ils soient séquentiels, parallèles ou intégrés, masquent souvent mal, une affirmation de puissance, à l'instar de ce que recherche l'UE.

## **B. Une évaluation des opérations onusiennes par l'Agenda pour la Paix.**

L'activisme des Nations Unies, dans la décennie de 1988 à 1999, a été à l'origine de deux grandes propositions de réforme des Nations Unies, notamment en matière d'opérations

---

République Fédérale de Yougoslavie et des autres pays de la région, et la démilitarisation de l'ALK. Les négociations entre les parties en vue d'un règlement ne devraient pas retarder ni perturber la mise en place d'institutions d'auto-administration démocratiques. »

Dans l'Accord intérimaire pour la paix et l'autonomie du Kosovo (Accord de Rambouillet) du 27 mai 1999, le paragraphe 3 de l'article premier du chapitre 8 sur les amendements, l'évaluation d'ensemble et les dispositions finales, stipulait que :

« 3. Trois ans après l'entrée en vigueur du présent Accord, une réunion internationale sera convoquée en vue de définir un mécanisme pour un règlement définitif pour le Kosovo, sur la base de la volonté du peuple, de l'avis des autorités compétentes,

des efforts accomplis par chacune des Parties dans la mise en œuvre du présent Accord et de l'Acte final de Helsinki, ainsi que pour réaliser une évaluation d'ensemble de la mise en œuvre du présent Accord et d'examiner les propositions de mesures complémentaires formulées par les Parties. »

Dans les faits, le Kosovo est devenu un protectorat de l'OTAN et des États-Unis, pour les questions de sécurité et de l'UE, pour les questions politiques et économiques. Le rôle des Nations Unies est devenu mineur par rapport à l'influence des deux autres organisations. Le 17 février 2008, les autorités albanaises du Kosovo, avec le soutien des États-Unis et de 22 États de l'UE (Chypre, l'Espagne, la Grèce, la Roumanie et la Slovaquie ne reconnaissant pas l'indépendance du Kosovo), ont déclaré unilatéralement l'indépendance du territoire. La Serbie, soutenue par la Russie, ne reconnaît pas cet état de fait et le nord du Kosovo, peuplé en majorité par des Serbes échappe de facto à l'administration de Pristina, la capitale du Kosovo. La présence de la mission EULEX-Kosovo de l'UE et de la KFOR est contestée par les Serbes du Kosovo qui pratiquent une forme de résistance passive, ponctuée parfois par des actes de violence. Du fait de l'opposition de la Russie et aussi de la Chine, le Kosovo n'a pas pu encore accéder aux Nations Unies. En dépit de cette situation, le 1<sup>er</sup> mars 2012, la Serbie a accédé au statut de pays candidat à l'adhésion à l'UE. Voir MALOT Charles « Le Kosovo : 4 ans d'indépendance », Le Taurillon – magazine euro citoyen, 23 février 2012, <http://www.taurillon.org/Le-Kosovo-4-ans-d-independance.04815> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>718</sup> Au Tchad, les logiques parallèles et séquentielles furent utilisées de concert puisque le déploiement des militaires de l'EUFOR-Tchad/RCA intervient parallèlement à celui du personnel civil et de police fourni par l'ONU. En mars 2009, la relève de l'EUFOR-Tchad/RCA par les Casques Bleus de la MINURCAT procédait quant à elle d'une logique séquentielle.

de maintien de la paix. Ceci, à la fois pour les rendre plus efficaces, et pour mieux les adapter à un contexte international, où les conflits internes, avec ou sans interventions extérieures, sont dominants. Le consensus international autour de l'intervention contre l'Irak, suite à la tentative d'annexion du Koweït, le 2 août 1990<sup>719</sup>, a suscité un optimisme sur un nouvel ordre mondial, basé sur le respect de la Charte des Nations Unies et des grands principes internationaux, comme le respect des frontières et de l'intégrité territoriale. Les États-Unis, ont ainsi saisi l'opportunité, comme avec la Corée, en 1950, pour prendre le leadership mondial et rétablir l'ordre international, avec le soutien du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Toutefois, comme dix ans plus tard, en Afghanistan, la coalition internationale était composée, à plus de 90%, des forces américaines et des États européens alliés. Ce qui garantissait un contrôle américain total sur les objectifs, les opérations, la mise en œuvre et la durée, au détriment des Nations Unies. C'est après la guerre d'Irak, de 1991, que les Nations Unies ont été très sollicitées pour porter assistance humanitaire dans la région et dans d'autres parties du monde en proie à des conflits et des crises. C'est dans ce contexte, que le nouveau Secrétaire Général des Nations Unies, l'Égyptien, Boutros Boutros-Ghali, qui avait pris ses fonctions au 1er janvier 1992, a présenté au Conseil de Sécurité, le 17 juin 1992, un projet de réforme des Nations Unies en matière de paix et de sécurité, connu sous le titre « Agenda pour la Paix ». Ce rapport avait été demandé par le Conseil de Sécurité, le 31 janvier 1992<sup>720</sup>.

### **1. Un rôle accru des Nations Unies prôné par l'Agenda pour la paix.**

Le rapport sur un « Agenda pour la paix, diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix », définissait les diverses phases du maintien de la paix et indiquait que, dans l'ensemble, le maintien de la paix traditionnel était en train de devenir beaucoup plus complexe et qu'il implique un nombre plus grand d'intervenants et d'acteurs. Le but du rapport était de clarifier le rôle de l'ONU et plus largement de renforcer l'efficacité des opérations de paix. Le Rapport débute par une présentation de la conjoncture internationale et les opportunités qu'elle présente pour l'action des Nations Unies<sup>721</sup>. Le Secrétaire Général fait

---

<sup>719</sup> Voir DUFOR J.-L., op. cit., pp. 241-247.

<sup>720</sup> Voir le Répertoire de la pratique du Conseil de Sécurité – Supplément 1989 – 1992, Chapitre VIII, « Examen des questions relevant de la responsabilité du Conseil de Sécurité à l'égard du maintien de la paix et de la sécurité internationales », 29. « Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix - Débats initiaux », pp. 630-634, [http://www.un.org/fr/sc/repertoire/89-92/CHAPTER%208/08%20Chapter%20VIII-opt\\_French.pdf](http://www.un.org/fr/sc/repertoire/89-92/CHAPTER%208/08%20Chapter%20VIII-opt_French.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>721</sup> Conseil de Sécurité, « Agenda pour la paix, Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix », Rapport présenté par le Secrétaire Général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de Sécurité le 31 janvier 1992, A/47/277, S/24111, 17 juin 1992, <http://daccess-dds->

preuve d'optimisme en assumant que les grandes puissances, au premier rang desquelles se trouvent les États-Unis, vont donner aux Nations Unies un rôle plus important que lors de la guerre froide, en matière de paix et sécurité internationales<sup>722</sup>. Pour faire face aux demandes d'actions internationales, l'Agenda pour la Paix présente une série de propositions en matière de prévention, de réponse et de résolution des conflits<sup>723</sup>.

L'Agenda pour la Paix exprime une préférence pour la diplomatie préventive et pour la construction ou la reconstruction des États, après la phase de sécurisation des opérations militaires. Ces idées vont être reprises par d'autres organisations internationales, comme l'OTAN, l'OSCE, l'UE et l'UA, avec parfois un mélange des genres, comme en Afghanistan, où les États-Unis, l'OTAN et l'UE poursuivent la guerre et la construction d'un hypothétique État afghan, en parallèle, sans résultats probants, dans l'un et l'autre domaine. Ce changement de perspective, par rapport aux missions de première génération, va conduire aussi aux échecs de la FORPRONU et de la MINUAR car, les moyens politiques et économiques vont faillir dans les deux missions où le mandat de la force militaire est resté celui d'une force d'interposition. L'Agenda appelle aussi à une action, une complémentarité concertée à l'échelle internationale, réunissant les États, les organisations régionales et les ONG, en plus des agences des Nations Unies. Le Rapport définit aussi les concepts de diplomatie préventive, de rétablissement de la paix et de maintien de la paix, qui seront aussi repris et

---

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/62/PDF/N9225962.pdf?OpenElement](http://ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/62/PDF/N9225962.pdf?OpenElement) (consulté le 28 mai 2012).

Dans le chapitre I sur « La conjoncture », la situation internationale, au début de l'année 1992, est décrite dans les termes suivants :

« Ces dernières années ont vu s'effondrer la barrière idéologique quasiment insurmontable qui, pendant des décennies, avait nourri la suspicion et l'hostilité, ainsi qu'un effroyable amoncellement de moyens de destruction. Alors même que les divergences entre États du Nord et du Sud s'accroissent et exigent l'attention des gouvernements à l'échelon le plus élevé, l'amélioration des relations entre l'Est et l'Ouest offre de nouvelles possibilités, dont certaines ont déjà été mises à profit, de lever les menaces pesant sur la sécurité commune. »

<sup>722</sup> Le rapport du Secrétaire Général fait preuve d'un grand optimisme en déclarant que « La guerre froide s'étant achevée, les veto ont pris fin le 31 mai 1990, et les demandes adressées à l'organisation se sont multipliées. Impuissant, naguère, devant des situations qu'il n'avait pas été créé ni équipé pour maîtriser, le Conseil de sécurité est devenu un instrument central dans la prévention et le règlement des conflits aussi bien que dans la préservation de la paix. » « Agenda pour la paix », § 15.

<sup>723</sup> Le rapport présente des propositions de prévention et de résolution des crises, visant à l'établissement de la stabilité dans la durée. Le § 15 comporte cinq propositions portant sur 1) l'identification des situations de crise et le recours aux voies diplomatiques ; 2) le rétablissement de la paix par le règlement des différends qui sous-tendent un conflit ; 3) le maintien de la paix et la mise en œuvre des accords « auxquels sont parvenus les médiateurs » ; 4) la reconstruction des institutions et des infrastructures, dans le cas d'un conflit interne, et le rétablissement d'une paix durable, dans le cas d'un conflit interétatique ; et 5) s'attaquer aux causes profondes des crises et des conflits, parmi lesquelles se trouvent la misère économique, l'injustice sociale et l'oppression politique.

adaptés par d'autres acteurs internationaux<sup>724</sup> et notamment par l'Union Européenne.

L'Agenda fait aussi référence « à la notion connexe de consolidation de la paix après les conflits, action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités ». Toutes ces notions font aujourd'hui partie du corps doctrinaire d'interventions d'organisations comme l'Union Européenne et l'Union Africaine, qui les ont récupérées à leur avantage. L'Agenda développe chacun de ces concepts de manière détaillée, dans quatre chapitres dédiés. En matière de diplomatie préventive, le Secrétaire Général met en avant une série de propositions pour la mise en place d'un système efficace d'alerte et de prévention. Toutefois, il essaye aussi de placer les Nations Unies, et le Secrétariat, au centre des mécanismes de règlement des crises, ce qui va l'amener à entrer en conflit avec certains États.

En effet, les États-Unis, voient dans la nouvelle période de l'après-guerre froide une occasion de modeler l'évolution géopolitique internationale à leur avantage. Dans cette perspective les interventions visent non seulement à régler une crise ou un conflit, mais aussi à obtenir un gain géopolitique. C'est ce qui se passera en Bosnie-Herzégovine où tous les plans des Nations Unies, vont être limités, voir contournés, par le biais d'un soutien non-déclaré, de la part des États-Unis et de certains États européens, en armes et aussi les combattants, aux forces croates et bosniaques musulmanes. Dans un autre sens, il n'y aura aucune intervention américaine ou européenne au Rwanda, où les enjeux géopolitiques et stratégiques étaient absents. La seule intervention, c'est l'opération française « Turquoise », qui visait à protéger les Hutus en fuite devant les forces Tutsis du Front Patriotique du Rwanda. En 1992, Boutros Boutros-Ghali, avait fait alors, publiquement, une comparaison entre la « guerre des riches », en Bosnie-Herzégovine, et la « guerre des pauvres », ou les

---

<sup>724</sup> Le chapitre II du rapport définit les concepts de diplomatie préventive, de rétablissement de la paix et de maintien de la paix, dans les termes suivants :

« La diplomatie préventive a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible.

Le rétablissement de la paix vise à rapprocher des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies.

Le maintien de la paix consiste à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, ce qui n'a jusqu'à présent été fait qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées, et s'est normalement traduit par un déploiement d'effectifs militaires et/ou de police des Nations Unies ainsi, dans bien des cas, que de personnel civil. Cette technique élargit les possibilités de prévention des conflits aussi bien que de rétablissement de la paix. »

« conflits orphelins », qui correspondaient à l'Afrique<sup>725</sup>.

Les propositions de l'Agenda en matière de diplomatie préventive portent sur des mesures visant à renforcer la confiance, c'est-à-dire le dialogue politique et l'échange d'informations en vue d'une meilleure visibilité des causes d'une crise ; des procédures d'établissement des faits, comme l'observation, le renseignement et des enquêtes sur le terrain ; l'alerte rapide à travers des réseaux de contacts et d'échanges d'informations sur « les dangers qui menacent l'environnement, les risques d'accident nucléaire, les catastrophes naturelles, les déplacements massifs de populations, les risques de famine et les épidémies » ; le déploiement préventif, qui concerne des forces de l'ONU, dans une mission classique d'interposition et aussi l'assistance humanitaire, l'appui au maintien de la sécurité et la médiation pour « apporter son concours aux efforts de conciliation » ; et la création de zones démilitarisées « comme des formes de déploiement préventif » comme manifestation du « souci de la communauté internationale d'empêcher un conflit. »<sup>726</sup>

En matière de rétablissement de la paix, deuxième grand volet de l'Agenda, le Secrétaire Général plaide pour un engagement accru du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée Générale, dans le suivi de la situation postconflit. Il propose aussi un rôle pour la Cour Internationale de Justice (CIJ), considérant que « Un recours accru à la juridiction de la Cour constituerait une importante contribution à l'action de l'ONU pour le rétablissement de la paix ». Parmi les autres mesures, on note : « l'amélioration grâce à l'assistance », par exemple l'assistance aux personnes déplacées ; « les sanctions et les difficultés économiques particulières », de manière à éviter des conséquences dramatiques pour les populations des États qui font l'objet de sanctions ; l'emploi de la force militaire, en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, mais mis en œuvre dans le cadre des Nations Unies, ce qui implique, dans l'Agenda, que les dispositions de la Charte visant à la constitution d'une force permanente des Nations Unies, soient mises en œuvre par les États membres<sup>727</sup>.

---

<sup>725</sup> Le Secrétaire Général a fait cette allusion dans le contexte de la guerre en Somalie, lors d'un débat au Conseil de Sécurité, le 22 juillet 1992, sur la situation dans ce pays.

PETERSON Scott, « Me Against My Brother : At War in Somalia, Sudan and Rwanda », éd. Routledge (New York), 2000, 400 p., p. 47.

<sup>726</sup> Chapitre III, « Diplomatie préventive ».

<sup>727</sup> Le rapport appelle explicitement à ce que « que soient conclus par le biais de négociations les accords spéciaux visés à l'Article 43 de la Charte, aux termes duquel les États Membres s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de Sécurité, aux fins prévues à l'Article 42, les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires, non seulement de manière ponctuelle mais aussi à titre permanent » (§ 43). Le § 44 de l'agenda, propose la création d'unités d'imposition de la paix pré-désignées, en attente et « lourdement armées ».

En matière de maintien de la paix, le Secrétaire Général souligne l'inadéquation entre les demandes d'interventions, les besoins de celles-ci et les moyens mis à la disposition des Nations Unies, par les États membres, notamment en matière de financement des opérations. La consolidation de la paix après les conflits fait l'objet d'une attention particulière, dans la perspective d'un règlement durable des crises internationales<sup>728</sup>. Cette approche de la construction d'un État, va se confondre aussi avec la notion de construction d'une nation, selon le modèle européen de la Nation-état, dont les limites sont évidentes dans les expériences somalienne, afghane et irakienne<sup>729</sup>, du XXI<sup>e</sup> siècle. Pour mettre en œuvre ces processus, l'Agenda s'adresse aussi aux organisations régionales en appelant à la mise en œuvre du Chapitre VIII, de la Charte. La complémentarité est le but recherché, ainsi que l'adaptation des efforts internationaux de prévention et de règlement des crises et des conflits, aux différentes situations internationales. Cette vision est renforcée par deux rapports en 1995 et en 2000.

## **2. Un conciliant « Rapport Brahimi » de suivi de l'Agenda pour la Paix.**

Le rapport de 1995 apparaît comme un supplément de l'Agenda alors qu'en 2000, sous l'impulsion de Koffi Annan, le rapport Brahimi poursuit une démarche et d'un consensus entre l'ONU et les grandes puissances.

Le 22 février 1995, le Secrétaire Général des Nations Unies a présenté au Conseil de

---

<sup>728</sup> Le rapport souligne l'importance d'une approche globale, inclusive, de la résolution des crises et des conflits, dans une démarche multidimensionnelle. La sécurité, la gouvernance, les aspects sociaux et économiques, sont à prendre en compte dans cette démarche. Le rapport souligne cette convergence, décrite de la manière suivante :

« Pour être vraiment efficaces, les opérations de rétablissement et de maintien de la paix doivent également définir et étayer des structures propres à consolider la paix ainsi qu'à susciter confiance et tranquillité dans la population. En application d'accords sur la cessation de troubles civils, peut s'agir notamment de désarmer les adversaires, de rétablir l'ordre, de recueillir les armes et éventuellement de les détruire, de rapatrier les réfugiés, de fournir un appui consultatif et une formation au personnel de sécurité, de surveiller des élections, de soutenir les efforts de protection des droits de l'homme, de réformer ou de renforcer les institutions gouvernementales, et de promouvoir des processus, formels ou informels, de participation politique. » (Chapitre VI, « Consolidation de la paix après les conflits », § 55.).

<sup>729</sup> Dans son autobiographie, le général Colin Powell, ancien Secrétaire d'État des États-Unis sous le premier mandat du président George W. Bush (2000-2004), note, à propos de la situation en Somalie dans les années 1990, que : « L'histoire m'a appris que la volonté de construire une nation trouve son origine au sein d'un peuple, et non à l'extérieur. La Somalie n'était pas une sorte de version africaine d'un État occidental. Elle n'avait pas de gouvernement central crédible, et les chefs de clan étaient les seuls à disposer d'une autorité quelconque. « Rebâtir la nation » me paraissait le meilleur moyen de nous embourber là-bas, et non d'en sortir. En définitive, les différentes factions somaliennes devaient résoudre à leur façon leurs divergences politiques. » Le général Colin Powell était le président du Commandement conjoint des forces armées américaines (« Joint Chiefs of Staff ») à l'époque de l'intervention des Nations Unies et des États-Unis, en Somalie (1992-1993). La même analyse pourrait s'appliquer à l'Afghanistan, à l'Irak et à beaucoup d'autres pays en crise et conflit.

Voir, POWELL Colin, « Un enfant du Bronx » (« My American journey »), éd. Odile Jacob, 1995, 544 p., p. 506, ISBN 9782738103260.

Sécurité les conclusions du rapport de suivi de l'Agenda pour la Paix, le « Supplément à l'Agenda pour la Paix : Rapport de situation »<sup>730</sup>. Ce document fait le bilan de l'évolution des Nations Unies dans le nouveau contexte international de l'après-guerre froide. Les guerres en l'ex-Yougoslavie, l'échec de l'intervention en Somalie, le génocide au Rwanda et l'imminence du conflit au Zaïre aujourd'hui RDC, ainsi que des violences et des guerres civiles au Timor-Oriental et en Afghanistan, parmi d'autres crises et conflits du milieu des années 1990, tempèrent l'optimisme de l'Agenda de 1992 et révèlent les faiblesses de l'ONU. Le Supplément constate la multiplication des conflits internes, alors que « les hostilités armées entre les États sont devenues rares ». Ces conflits entraînent « l'effondrement des institutions de l'État, en particulier la Police et la Justice, qui se traduit par la paralysie des pouvoirs publics, le désordre civil, l'anarchie et le banditisme généralisé ». Le Supplément souligne l'importance, dans ce contexte, des efforts de reconstruction, pour promouvoir « la réconciliation nationale et la remise en place d'un gouvernement effectif »<sup>731</sup>.

Face à cette situation, le Secrétaire Général reconnaît que les Nations Unies ne sont pas en mesure de régler toutes les crises et tous les conflits. Le Supplément de 1995, propose trois nouveaux instruments en matière de paix et de sécurité, en plus de la diplomatie préventive et du rétablissement, du maintien et de la consolidation de la paix. Ces 3 nouveaux instruments sont le désarmement, les sanctions et l'imposition de la paix<sup>732</sup>. Le rôle de médiation politique et d'interposition s'efface ainsi au profit d'une approche plus agressive, soutenue activement par les États-Unis et certains de ses alliés européens. Cet alignement, est aussi d'opportunité, au moment où le mandat du Secrétaire Général arrivait à sa fin<sup>733</sup>. En parallèle, Boutros Boutros-Ghali, souligne la responsabilité des États membres, notamment, des grands États, dans la détérioration de la situation internationale et l'incapacité des Nations Unies à relever les défis auxquels l'organisation est confrontée.

Le successeur de Boutros Boutros-Ghali, le ghanéen Kofi Annan, va poursuivre les travaux initiés par l'Agenda pour la Paix, avec une approche plus consensuelle, envers les

---

<sup>730</sup> Voir « Supplément à l'Agenda pour la Paix : Rapport de situation présenté par le Secrétaire Général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies », A/50/60, S/1995/1, 25 janvier 1995, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/50/60](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/50/60) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>731</sup> Chapitre II, « Évolution quantitative et qualitative ».

<sup>732</sup> Chapitre III, « Instruments de paix et de sécurité ».

<sup>733</sup> En 1996, les États-Unis ont mis un veto à une proposition de résolution, soutenue par 10 membres du Conseil de Sécurité et par les États africains, visant à reconduire Boutros-Boutros Ghali pour un second mandat de Secrétaire-général des Nations Unies.

États membres, notamment les membres permanents du Conseil de Sécurité. En 2000, le Secrétaire Général, confie, en effet, à un groupe de personnalités, le Groupe d'études sur les opérations de paix<sup>734</sup>, dirigé par le diplomate algérien, Lakhdar Brahimi, la tâche de préparer un rapport sur les Nations Unies et la paix et la sécurité internationales. Publié au mois d'août 2000, le rapport a été formellement présenté lors du Sommet du Millénaire, en septembre 2000. Le Rapport « Brahimi » est un document très technique, qui évite l'écueil d'exprimer des positions politiques, comme cela a été le cas avec l'Agenda pour la Paix<sup>735</sup>. Le Groupe d'études a basé ses recommandations sur les prémisses suivants qui sont : la primauté des États en matière d'assurer la paix et la sécurité internationales, le besoin de mandats clairs et crédibles pour les missions de l'ONU, la prévention des conflits, l'information et l'alerte rapide, le respect des droits de l'homme et du Droit Humanitaire, le renforcement des capacités de planification et d'intervention et le besoin de personnels qualifiés, au siège et sur le terrain<sup>736</sup>.

Une fois établis les paramètres de la réflexion, les auteurs du rapport développent leurs recommandations, autour de cinq grands thèmes : la doctrine, stratégie et prise de décisions concernant les opérations de paix ; les capacités de l'ONU à mener une opération rapidement et efficacement ; la planification des opérations de maintien de la paix et services d'appui ; moyens et structure disponibles au Siège ; les opérations de maintien de la paix à l'ère de l'information<sup>737</sup>. Le Rapport « Brahimi » présente un équilibre entre les capacités des Nations Unies et les demandes d'action adressées aux Nations Unies, en matière de prévention et de

---

<sup>734</sup> Présidé par M. Lakhdar Brahimi (Algérie), le Groupe d'études était composé par M. J. Brian Atwood (États-Unis), M. Colin Granderson (Trinidad), Mme Ann Hercus (Nouvelle-Zélande), M. Richard Monk (Royaume-Uni), le général Klaus Naumann (c. r., Allemagne), Mme Hisako Shimura (Japon), M. Vladimir Shustov (Fédération de Russie), le général Philip Sibanda (Zimbabwe) et M. Cornelio Sommaruga (Suisse).

<sup>735</sup> Voir le « Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies », A/55/305, S/2000/809, 21 août 2000, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/71/PDF/N0059471.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>736</sup> Chapitre I, « Impératif du changement », § 6.

<sup>737</sup> Le rapport présente vingt recommandations portant sur : l'Action préventive ; la Stratégie de consolidation de la paix ; la Doctrine et stratégie de maintien de la paix ; des mandats clairs, crédibles et réalistes ; l'information et analyse stratégique ; l'administration civile et transitoire ; les calendriers de déploiement des opérations ; la direction des missions ; le personnel militaire ; le personnel de police civile ; les spécialistes civils ; la capacité d'information rapidement déployable ; le soutien logistique et la gestion des dépenses ; le financement de l'appui aux opérations de maintien de la paix fourni par le Siège ; la planification et soutien intégré dans le cadre des missions ; autres ajustements structurels proposés pour le Département des opérations de maintien de la paix ; l'appui opérationnel en matière d'information ; l'appui aux activités de consolidation de la paix au Département des affaires politiques ; l'appui fourni aux opérations de paix par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ; les opérations de maintien de la paix à l'ère de l'information ; « Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies », pp. 6-52.

règlement des crises et des conflits. Il prend aussi en considération les intérêts des États membres par rapport au rôle des Nations Unies en matière de paix et de sécurité internationales.

Cependant, la mise en œuvre de ces recommandations va être affectée par les grands bouleversements géopolitiques causés par les attentats du 11 septembre 2001, contre les États-Unis. Ainsi que ce soit en Afghanistan ou en Irak, les Nations Unies vont être marginalisées et, dans le cas de l'Irak, considérées comme une cible ennemie par les insurgés irakiens<sup>738</sup>. La seule grande opération des Nations Unies qui a intégré les recommandations du rapport « Brahimi », avec des résultats positifs, même si elle n'est pas encore terminée, c'est la MONUSCO, en République Démocratique du Congo, le même territoire où les Casques Bleus, ont eu leur baptême du feu, en 1961. La guerre entre la Russie et la Géorgie, en 2008, la guerre en Libye, en 2011, et la crise syrienne, à partir de 2011, ont montré les limites de l'action des Nations Unies, 10 ans après le rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix en 2000.

Le rapport « Brahimi » a été pourtant bien accueilli par les États membres. Mais l'ensemble des recommandations n'a pas été suivi, notamment celles d'ordre politique et qui ont suscité des clivages entre les États du Sud d'une part et les États-Unis et leurs alliés européens, d'autre part. Ainsi, la recommandation de créer un « Secrétariat à l'analyse et à l'information » a été repoussée, du fait des craintes des États du Sud de voir les pays développés, qui disposent de plus de capacités dans ce domaine, interférer, sur la base des informations recueillies, dans les affaires intérieures d'autres États. Les Nations Unies ne disposent ainsi que des capacités parcellaires et incomplètes, en matière d'analyse prospective et de veille stratégique, dépendantes de la bonne volonté des États développés. La Division militaire n'a pas pu être restructurée et la proposition de la création d'un poste de Sous-Secrétaire Général à la tête d'une seule Division militaire et de police civile a été refusée par certains États membres. La révision des procédures d'achat, l'accélération des procédures

---

<sup>738</sup> Le 19 août 2003, un attentat détruit une grande partie du siège de la représentation de l'ONU à Bagdad et tue le Représentant spécial pour l'Irak, le brésilien, Sérgio Vieira de Mello. Cette action conduit au retrait des personnels internationaux des Nations Unies en Irak et, de facto, mis un terme au processus, voulu par les États-Unis d'engagement des Nations Unies dans la reconstruction de l'Irak, après l'invasion de mars 2003. Les conséquences de cette action ont eu un écho dans un autre théâtre d'opérations, l'Afghanistan, où la Mission d'Assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), fait aussi l'objet d'attaques de la part des factions insurgées afghanes qui combattent l'OTAN et le pouvoir central. De ce fait, les opérations de la MANUA sont limitées et les dépenses de sécurité réduisent d'autant la capacité de réaliser des programmes d'assistance. En 2006, la FINUL, au Liban, a aussi été dépassée par l'ampleur des combats entre les troupes israéliennes et la milice armée du Hezbollah libanais et n'a pas pu protéger efficacement les populations civiles.

concernant la logistique et l'amélioration des moyens de communication et de gestion de l'information ont été refusées par l'Assemblée Générale. La volonté de constituer et de réunir les futures équipes dirigeantes des opérations de maintien de la paix, le plus en amont possible de leur déploiement sur le terrain, afin que ces équipes puissent participer au processus de planification et d'ainsi améliorer les capacités de déploiement rapide, n'a pas réellement été mise en œuvre. Il en a été de même de la pratique de l'engagement financier anticipé permettant au Secrétaire Général d'engager certaines dépenses nécessaires au lancement d'une opération avant même l'adoption du mandat par le Conseil de Sécurité.

Le 13 novembre 2000, le Conseil de Sécurité a adopté la Résolution 1327, sur les suites à donner au Rapport « Brahimi »<sup>739</sup>. L'une des questions importantes soulevées étaient la coopération étroite entre les Nations Unies et les États qui fournissent des contingents militaires et des forces de police. Le Conseil de Sécurité a décidé de renforcer le mécanisme de consultation entre les Nations Unies et les pays qui fournissent des contingents, « afin de favoriser une vision commune de la situation sur le terrain, du mandat de la mission et de son exécution ». À cette fin il a été créé un Groupe de travail du Conseil de Sécurité sur les opérations de maintien de la paix. Ce groupe, réunit, les experts du Conseil, en tant que de besoin, pour aborder une question spécifique. Qu'il s'agisse des points thématiques ou pour approfondir, avec le Secrétariat, l'examen des conditions techniques d'une opération spécifique, afin notamment d'en tirer des enseignements utiles. Les présidences successives du Groupe, ont tenté d'accroître son rôle dans le contexte d'un approfondissement de la coopération entre le Conseil et les contributeurs de troupes. Le renforcement en personnel du Département des Opérations de Maintien de la Paix (DOMP), est l'une des avancées du rapport « Brahimi », qui avait choisi de se concentrer sur l'organisation du Siège de l'ONU dans le domaine du maintien et de la consolidation de la paix. L'Assemblée Générale avait accepté la création de 93 nouveaux postes<sup>740</sup>.

Les principales mesures de réorganisation du DOMP ont porté sur : le renforcement, en effectifs, du Bureau du Conseiller militaire ; la création d'une Division de la police avec une capacité, limitée, pour fournir une assistance sur les questions juridiques et judiciaires

---

<sup>739</sup> Conseil de Sécurité, Résolution N° 1327 sur le Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies, adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 4220e séance, S/RES/1327 (2000), 13 novembre 2000, <http://www.un.org/french/docs/sc/2000/res1327f.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>740</sup> NOVOSSELOFF Alexandra, « Rapport Brahimi, Les suites et les avancées du rapport Brahimi », Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (ROP, Montréal), 15 septembre 2009, actualisé le 25 février 2012, <http://www.operationspaix.net/137-details-lexique-rapport-brahimi.html> (consulté le 28 mai 2012).

nécessaire aux policiers civils ; la mise en place d'une unité chargée de l'analyse des retours d'expérience et des leçons apprises, en vue de leur utilisation et incorporation dans la planification des opérations ; le développement d'un Centre de situation pour l'information et la communication entre le siège et le terrain. En matière de logistique pour les missions, deux nouvelles divisions ont été créées, avec la restructuration de la Division de l'administration et de la logistique (DAL) : la Division du soutien logistique et la Division du soutien administratif, au sein du Bureau du soutien des missions. Des équipes spéciales intégrées de mission, rassemblant, par détachement de personnel, les compétences de tous les départements, agences, fonds et programmes du système des Nations Unies, ont été mises sur pied, une réserve stratégique a été créée sur la base logistique des Nations Unies de Brindisi, en Italie. Elle vise d'accroître le volume et la disponibilité d'équipements et de matériels stockés, et de limiter les délais qu'occasionne la passation de contrats de fournitures lors du lancement de chaque opération<sup>741</sup>.

En juin 2009, un non-papier<sup>742</sup>, portant sur les suites du rapport « Brahimi », a été présenté au Conseil de Sécurité, intitulé « Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ». Ce document avait été préparé conjointement par le Secrétaire Général adjoint aux opérations de maintien de la paix, Alain Le Roy (France) et la Secrétaire Générale adjointe à l'appui aux missions, Susana Malcorra (Royaume-Uni). Ce texte ouvre de nouvelles perspectives pour la mise en œuvre du rapport « Brahimi » et prend en considération les limites de la réforme du système des opérations de maintien de la paix tel qu'elle était envisagée en 2000. Le « Nouvel horizon » propose la mise en place de partenariats efficaces, entre toutes les parties prenantes des objectifs de maintien de la paix des Nations Unies<sup>743</sup>. Les partenariats portent sur les objectifs, sur le terrain des missions et sur les capacités. Le document fait 28 recommandations visant la concrétisation des tels partenariats<sup>744</sup>. Ce rapport a été accueilli par le Conseil de Sécurité qui l'a intégré dans sa réflexion globale sur la réforme et l'amélioration des mécanismes de

---

<sup>741</sup> Idem.

<sup>742</sup> Un document de travail sans côte officielle.

<sup>743</sup> LE ROY Alain, MALCORRA Susana, « Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », 29 juin 2009, 55 p., [http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/nh\\_fr\\_rev\\_temp.pdf](http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/nh_fr_rev_temp.pdf) (consulté le 28 mai 2012) ;

Conseil de Sécurité, « Un « Nouvel horizon » au Conseil de Sécurité pour les opérations de maintien de la paix, avec en point de mire une coopération renforcée avec les pays contributeurs de troupes », 6153e séance, CS/9694, 29 juin 2009, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2009/CS9694.doc.htm> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>744</sup> Annexe I, « Résumé des principales recommandations », pp. i-v.

maintien de la paix des Nations Unies.

## **Sous-section 2 : Une inclusive autonomisation européenne encadrée par l'ONU.**

Après une prolifération, de 2003 à 2008, le nombre d'opérations militaires de l'UE, s'est réduit à 3, en 2011. La seule opération avec le déploiement de forces terrestres, au début de 2012, est l'opération « Althea », en Bosnie-Herzégovine, avec un effectif d'environ 1400 soldats. Son maintien est remis en question d'année en année, selon l'évolution de la situation interne en Bosnie-Herzégovine<sup>745</sup>. Le 1<sup>er</sup> avril 2011, les États membres de l'UE, se sont accordés sur le principe d'une opération militaire d'assistance aux efforts humanitaires en Libye, mais son déploiement était conditionné à une demande du Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies. Cette demande n'a pas eu lieu<sup>746</sup>. Ce calme dans les déploiements terrestres est aussi le résultat de la mobilisation des capacités des forces armées des États membres de l'UE dans les deux grandes opérations de l'OTAN, en Afghanistan et au Kosovo<sup>747</sup>.

L'opération « Atalanta », se déroule en mer, où les pirates somaliens, évitent l'affrontement avec les navires européens. Les pirates manquent d'armes capables d'affronter les forces européennes et internationales. En effet, ils sont confrontés, préfèrent se retirer, si cela est possible, ou se rendre<sup>748</sup>. Même si le mandat de l'opération a évolué vers une posture

---

<sup>745</sup> Sa présence est cependant nécessaire, tant que les autorités politiques de la Bosnie-Herzégovine resteront divisées sur le fonctionnement de l'État Bosniaque et sur les relations entre les entités constitutives du pays, la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine (Bosniaque et Croatie), la République Serbe de Bosnie et le District Autonome de Brčko. La Bosnie-Herzégovine est aussi un pays candidat à l'adhésion à l'UE, avec le statut de candidat potentiel. Les autorités politiques Bosniaques doivent encore effectuer des réformes constitutionnelles et le processus de ratification de l'Accord d'association et de stabilisation, du 16 juin 2008, doit être terminé afin que le pays obtienne le statut de candidat officiel. Voir, Commission Européenne, « Élargissement, Relations entre l'UE et la Bosnie-et-Herzégovine », [http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/bosnia\\_and\\_herzegovina/relation/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidates/bosnia_and_herzegovina/relation/index_fr.htm) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>746</sup> Les États membres de l'EU étaient divisés sur la Libye et, seulement une minorité (la Belgique, la France, le Danemark (qui ne participe pas à la PSDC de l'UE), l'Italie et le Royaume-Uni), sont intervenus militairement, dans le cadre de l'OTAN. Voir Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/210/PESC du Conseil du 1<sup>er</sup> avril 2011, relative à une opération militaire de l'Union Européenne à l'appui d'opérations d'Aide Humanitaire en réponse à la situation de crise en Libye (opération EUFOR Libye), JOUE L 89 du 5.4.2011, p. 17.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Le rôle de l'OP4 dans l'opération libyenne », Blog Bruxelles 2 – B2, 3 février 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/maghreb/le-role-de-lop4-dans-loperation-libyenne.html> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>747</sup> La FIAS, en Afghanistan, compte dans ses rangs 33 100 soldats européens (UE) sur un total de 129 400 (15 mai 2012). La KFOR comporte 4 600 soldats européens (UE) sur un effectif total de 6 200 (15 mai 2012), soit 75,1%. Voir OTAN, « Force internationale d'assistance à la sécurité – faits et chiffres », <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf> (consulté le 28 mai 2012) et OTAN, « Force au Kosovo – contributions en troupes », [http://www.nato.int/kfor/structur/nations/placemap/kfor\\_placemat.pdf](http://www.nato.int/kfor/structur/nations/placemap/kfor_placemat.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>748</sup> L'Union Européenne a signé des accords avec le Kenya, la Tanzanie et les Seychelles en vue de

proactive, permettant les attaques sur des installations des pirates à terre<sup>749</sup>, la majorité des États membres de l'UE, est réticente à envoyer une force terrestre pour sécuriser les côtes somaliennes. En parallèle avec la mission navale, l'UE a déployée une petite mission d'entraînement des forces somaliennes, du Gouvernement Fédéral de Transition (GFT). C'est la troisième opération militaire de l'UE, en cours au début de 2012<sup>750</sup>.

En dépit d'un activisme déclaratoire à la fin de 2011<sup>751</sup>, il y a comme une « fatigue »

---

l'emprisonnement des pirates arrêtés. Certains sont remis aux autorités de la région du Somaliland, ce qui crée des frictions avec le Gouvernement Fédéral de Transition de Mogadiscio qui considère le Somaliland comme une partie intégrante de la Somalie. Il n'y a pas de consensus entre les États membres sur une politique pénale commune en matière de piraterie maritime et chaque pays est libre dans son approche. Des jugements de pirates ont eu lieu en Espagne, en France et aux Pays Bas. Voir Gros-Verheyde Nicolas, « La poursuite des pirates doit être débattue au niveau de l'UE, dit le Danemark », Blog Bruxelles 2 – B2, 11 janvier 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie-maritime/la-poursuite-des-pirates-un-des-sujets-de-la-presidence-danoise.html>.

Sur les questions générales de la piraterie maritime et les réponses institutionnelles et juridiques, voir BOUDONG Nathalie, « La piraterie maritime moderne », Mémoire sous la direction de Maître Christian SCAPEL, Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille, Université Paul Cézanne III, Centre de Droit maritime et des transports, Année universitaire 2008/2009, [http://www.cdmt.droit.univ-cezanne.fr/fileadmin/CDMT/Documents/Memoires/La\\_piraterie\\_maritime\\_600dpi\\_Nathalie\\_BOUDONG.pdf](http://www.cdmt.droit.univ-cezanne.fr/fileadmin/CDMT/Documents/Memoires/La_piraterie_maritime_600dpi_Nathalie_BOUDONG.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>749</sup> Voir Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/174/PESC du Conseil, du 23 mars 2012, modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union Européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE L 89 du 27.3.2012, p. 69.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Atalanta vise les pirates à terre : toutes les explications (enfin presque :-)) (maj2) », Blog Bruxelles 2 – B2, 22 mars 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie-maritime/extension-deunavfor-atalanta-toutes-les-reserves-levees.html> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>750</sup> Cette opération représente la contribution de l'UE à la résolution 1872, du Conseil de Sécurité des Nations Unies, du 26 mai 2009. La résolution souligne « combien il importe de reconstituer, de former, d'équiper et d'entretenir les forces de sécurité somaliennes, ce qui est vital pour la stabilité à long terme du pays. ». Le 17 novembre 2009, le Conseil de l'Union Européenne, a approuvé un concept de gestion de crise (CGC) concernant une mission visant à contribuer à la formation des forces de sécurité du GFT. Le 5 janvier 2010, le ministre de la Défense de l'Ouganda, a écrit au Conseil de l'UE pour demander un soutien, en matière de formation, des forces somaliennes, sur le territoire de l'Ouganda. Les États-Unis ont aussi une mission similaire, qui a été confiée à une société privée militaire, sous contrat avec le Département de la Défense. Le 15 février 2010, le Conseil de l'UE, a adopté la Décision 2010/96/PESC relative à une mission militaire de l'Union Européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (Mission d'entraînement de l'UE ou EUTM, en acronyme anglais). Lancée le 7 avril 2010, et prévue pour une durée d'un an, ou deux cycles de formation, la mission a un effectif de 150 militaires, répartis entre l'Ouganda, le Kenya et Bruxelles. Elle a été prolongée par la Décision 2011/483/PESC du Conseil du 28 juillet 2011, jusqu'en 2012. Le mandat a été élargi aux formations visant au « renforcement des capacités de commandement et de contrôle, des capacités spécialisées et des capacités d'autoformation des forces de sécurité nationales somaliennes, en vue d'un transfert des compétences de l'Union Européenne en matière de formation aux acteurs locaux. »

Voir, Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/483/PESC du Conseil du 28 juillet 2011, modifiant et prorogeant la décision 2010/96/PESC relative à une mission militaire de l'Union Européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EUTM Somalia), JOUE L 198 du 30.7.2011, p. 37.

Union Européenne, SEAE, « EUTM Somalia », <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eu-somalia-training-mission?lang=fr> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>751</sup> Lors de la réunion du Conseil Affaires Étrangères (en présence des ministres de la défense) du Conseil, les 30

européenne en ce qui concerne les engagements militaires dans la gestion des crises. La crise économique et les dissensions entre les États de l'UE sur les solutions à mettre en œuvre, ajoutées aux alternances politiques et aux échéances électorales, freinent la prise de décisions, sauf pour l'adaptation des mandats des missions en cours ou le lancement de missions avec un profil et des objectifs modestes. Dans le domaine militaire, les grandes décisions continuent d'être prises à l'OTAN (Afghanistan, « Smart defense », modernisation des forces armées et défense antimissile). Les Groupes tactiques de l'UE sont prêts à l'action, mais il y a déjà des lacunes dans les tours de garde semestriels<sup>752</sup>. Cependant, l'UE continue d'affirmer sa disponibilité à jouer un rôle majeur en matière de gestion des crises, au service de ses États membres, en coopération avec l'ONU.

### **A. Une activité opérationnelle européenne en coopération avec les Nations Unies.**

L'Union Européenne guide son action en se fondant sur les principes de la Charte des Nations Unies, tout en préservant son autonomie de décision et d'action. Elle n'est pas au service des Nations Unies, mais elle agit en soutien ou en complément de celles-ci.

Le partenariat avec l'ONU est une formule qui satisfait les deux parties, qui sont dans un rapport de forces inégal. Au-delà de la présence de deux États, membres de l'UE, au Conseil de Sécurité, parmi les cinq membres permanents, la contribution financière des États de l'UE aux Nations Unies, représente 38% du budget général de l'ONU et plus de 50% des contributions pour les différents fonds et programmes des Nations Unies. Ce qui n'implique pas de fait une capacité d'influence politique car les États Européens sont divisés sur

---

et le 1<sup>er</sup> décembre 2011, les États membres ont pris des décisions sur la prolongation de l'opération EUNAVFOR « Atalanta », jusqu'en 2014 ; sur le lancement d'une mission de renforcement des capacités régionales dans la région de la Corne de l'Afrique, en matière de surveillance maritime (EUCAP Nestor) ; sur l'amélioration des capacités de défense européennes à travers des formations en commun (hélicoptères et avions de transport) et la mutualisation et le partage des capacités ; sur de nouveaux projets au sein de l'Agence Européenne de Défense ; sur l'amélioration des capacités civiles, de réaction rapide (Groupes tactiques), de planification et de conduite des missions et des opérations ; sur le réexamen du mécanisme de financement « Athena » ; et les partenariats avec l'OTAN, l'ONU et avec des États tiers. Ces décisions interviennent aussi dans un contexte « des contraintes financières actuelles » et où « le défi pour l'Europe consiste à faire mieux avec moins et à se montrer à la hauteur de ses responsabilités. » Voir, Conseil de l'Union Européenne, Conclusions du Conseil sur la PSDC, 17991/11, COSDP 1168, PESC 1590, COPS 476, Bruxelles, le 1er décembre 2011, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st17/st17991.fr11.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>752</sup> Pour les années de 2013 à 2016, un seul Groupe tactique sera en tour de garde (c'est-à-dire en attente d'une décision de déploiement) par semestre (au lieu de deux). Ceci limite les options en cas de crise car, le GT en attente peut dans la réalité ne pas être activé si l'État ou les États dont il relève ne veulent pas s'engager dans une crise. En 2012, le tour de garde au premier semestre revient à la France suivie, au second semestre, par l'Italie et l'Allemagne. Voir GROS-VERHEYDE Nicolas, « Battlegroups. Pourquoi le planning n'est pas tenu ? La réflexion continue », Blog Bruxelles – B2, 28 mai 2012, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/capacites-milit-%E2%80%93-exercices-ue/battlegroups-pourquoi-le-planning-nest-pas-tenu-la-reflexion-continue.html> (consulté le 28 mai 2012).

différents sujets, lors des votes aux Nations Unies et au sein de l'UE<sup>753</sup>. Mais il est clair que l'apport financier, technique et capacitaire des États de l'UE et de l'UE, en tant qu'organisation, avec des capacités qui lui sont propres, est indispensable à la réussite des missions et des activités des Nations Unies en matière de paix et de sécurité. La coopération entre l'UE et l'ONU est ainsi une relation gagnant-gagnant, de renforcement mutuel et qui contribue à légitimer les interventions militaires voulues par les États membres de l'UE, tel que décliné, d'une part, des 2 déclarations conjointes en 2003 et 2007 et, d'autre part, par un document du Conseil Européen en 2004.

### **1. Une coopération UE-ONU régie par deux Déclarations conjointes.**

En matière de gestion civile et militaire des crises, ce partenariat est régi par 2 Déclarations conjointes UE-NU. La première Déclaration conjointe sur « la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises »<sup>754</sup> a été signée au siège des Nations Unies, à New York, aux États-Unis, le 24 septembre 2003, par le Secrétaire Général de l'ONU, Koffi Annan et le Président en exercice du Conseil de l'Union Européenne, le Président du Conseil Italien, de l'époque, Silvio Berlusconi. La Déclaration fait suite à l'opération « Artémis », qui s'était terminée le 6 septembre 2003, et à la Communication de la Commission Européenne au Conseil et au Parlement Européen, sur le thème « Union Européenne et Nations Unies : le choix du multilatéralisme »<sup>755</sup>. Ce document souligne l'approche multilatérale de l'UE dans les relations internationales, sur les thèmes du

---

<sup>753</sup> À l'exemple de l'Allemagne, qui s'est abstenue lors du vote de la résolution 1973 du Conseil de Sécurité du 17 mars 2011 qui a instauré un régime d'exclusion aérienne sur la Libye. L'Allemagne n'a pas participé, comme la majorité des États membres de l'UE aux opérations militaires offensives de l'OTAN contre la Libye. En mai 2012, le ministre Finlandais des Affaires Étrangères a aussi critiqué le manque de concertation au sein de l'UE à propos de la décision prise par certains États membres d'expulser les ambassadeurs ou les chargés d'affaires de la Syrie. Voir, GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les Européens trop divisés sur la Syrie, dénonce le ministre finlandais », Blog Bruxelles – B2, 31 mai 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/moyen-orient/les-europeens-trop-divises-sur-les-ambassadeurs-syriens-denonce-le-ministre-finlandais.html> (consulté le 31 mai 2012).

<sup>754</sup> Union Européenne, Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises, 12510/03 (Presse 266), New York, 24 septembre 2003, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/misc/77393.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/misc/77393.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>755</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, « Union Européenne et Nations Unies : le choix du multilatéralisme », COM(2003) 526 final, Bruxelles, le 10 septembre 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0526:FIN:FR:PDF> (consulté le 28 mai 2012). Ce document souligne l'approche multilatérale de l'UE dans les relations internationales, sur les thèmes du développement et de la paix et de la sécurité. Les propositions visent à accroître l'influence de l'UE dans le système des Nations Unies, pour façonner les politiques des Nations Unies dans un sens favorable aux valeurs et aux intérêts de l'UE. Il souligne aussi l'importance pour les États membres de coordonner leurs positions et être actifs sur les questions de la réforme des Nations Unies (Conseil de Sécurité, groupes régionaux). L'un des objectifs indiqués dans la communication a été atteint en mars 2011, avec l'octroi d'un statut particulier à l'UE à l'Assemblée Générale des Nations Unies, mais sans droit de vote.

développement, de la paix et de la sécurité. Les propositions visent à accroître l'influence de l'UE dans le système des Nations Unies, pour façonner les politiques des Nations Unies dans un sens favorable aux valeurs et aux intérêts de l'UE. Il souligne aussi l'importance pour les États membres de coordonner leurs positions et d'être actifs sur les questions de la réforme des Nations Unies (Conseil de Sécurité, Groupes Régionaux). L'un des objectifs indiqués dans la communication a été atteint en mars 2011, avec l'octroi d'un statut particulier à l'UE à l'Assemblée Générale des Nations Unies, mais sans droit de vote.

Cette Déclaration conjointe du 24 septembre 2003, a eu pour objectif de préciser et d'approfondir la coopération entre l'UE et les Nations Unies, en matière de gestion civile et militaire des crises. Il est fait aussi une mention particulière aux Balkans et à L'Afrique ; les deux régions où les deux organisations sont présentes en parallèle et où elles travaillent ensemble. Les deux parties ont convenu de mettre en place un cadre de travail, au niveau opérationnel, dans les domaines de la planification, de la formation, des communications et des « bonnes pratiques »<sup>756</sup>. La mise en œuvre de ces mesures, dans un contexte géopolitique où l'UE s'était démarquée des États-Unis, en ce qui concerne la guerre contre l'Irak, était porteuse d'une coopération étroite entre les deux organisations, dans une approche multilatérale « efficace », selon le concept de la Stratégie européenne de sécurité de 2003.

La mise en œuvre de la Déclaration conjointe s'est traduite dans les faits par l'engagement de l'UE dans la réforme du secteur de la sécurité en RDC et par le soutien à la MONUC, en 2006, avec l'opération EUFOR-RD Congo ainsi que par l'assistance au déploiement de la mission hybride Nations Unies – Union Africaine au Darfour (MINUAD).

---

<sup>756</sup> La Déclaration décrit les domaines de coopération dans les termes suivants :

« À cet effet, les Nations Unies et l'Union Européenne conviennent de mettre en place un mécanisme consultatif conjoint au niveau opérationnel afin d'examiner les moyens d'améliorer la coordination et la compatibilité mutuelles dans les domaines suivants:

- Planification: y compris une assistance réciproque lors des missions d'évaluation et davantage de contacts et de coopération entre les unités de planification des missions, particulièrement pour ce qui est de l'affectation et de l'inventaire des ressources logistiques ainsi que de l'interopérabilité des équipements.

- Formation: établissement de normes, de procédures et d'une planification communes en matière de formation pour le personnel civil et militaire; synchronisation de la formation antérieure au déploiement pour la police civile, les officiers de liaison militaires et les observateurs militaires; et institutionnalisation des séminaires, conférences et exercices de formation.

- Communication: davantage de coopération entre les centres de situation; échange d'officiers de liaison chaque fois que cela est nécessaire (militaires, police civile, centre de situation, responsables politiques/des quartiers généraux); mise en place d'un dialogue "desk-to-desk" par l'intermédiaire des bureaux de liaison respectifs à New York et à Bruxelles.

- Meilleures pratiques: échange systématique des enseignements tirés et des meilleures pratiques, y compris le partage d'informations sur le passage de relais entre les missions et l'acquisition de matériel. »

Ce fut aussi le cas du déploiement de l'EUFOR-Tchad RCA, en appui aux opérations humanitaires et dans l'attente de l'arrivée de la MINURCAT, au Tchad et en République Centrafricaine, en 2008.

Ces exemples expriment une volonté de travailler ensemble, dans un esprit de complémentarité, tout en préservant l'autonomie et les intérêts de chaque organisation. Avec le soutien aux Nations Unies, l'UE bénéficiait aussi d'une légitimité internationale, qui faisait défaut à l'approche unilatérale prônée par les États-Unis, à l'époque. Les missions ont aussi permis d'améliorer la connaissance réciproque entre les deux organisations et de mettre en place des méthodes de travail communes. Un premier exercice de gestion de crise entre l'UE et les Nations Unies a été organisé en 2005 (EST 05)<sup>757</sup> et les échanges politiques sont devenus réguliers, à New York et à Bruxelles, comme cela s'est concrétisé, à Berlin, avec la signature de la Déclaration conjointe de 2007.

Le 7 juin 2007, une nouvelle « Déclaration commune sur la coopération entre les Nations Unies et l'Union Européenne dans la gestion des crises » a été signée, à Berlin, par le Secrétaire Général des Nations Unies, Ban Ki-moon et le Ministre des Affaires Étrangères de l'Allemagne, Frank-Walter Steinmeier, au nom de la présidence allemande de l'UE<sup>758</sup>. La déclaration prend acte des progrès accomplis et ouvre de nouvelles perspectives pour la coopération entre les deux organisations. En particulier, le texte fait une mention explicite au rôle des Groupes tactiques de l'UE, pour les opérations de l'UE et aussi pour des missions sous le mandat des Nations Unies. Les deux parties conviennent d'intensifier le dialogue politique et la mise en place de nouvelles coopérations notamment en ce qui concerne « le soutien au renforcement des capacités de l'Afrique en matière de maintien de la paix », la réforme du secteur de la sécurité, les échanges d'informations entre les Nations Unies et l'UE en matière de gestion des crises, la coopération entre l'ONU et le Centre satellitaire de l'UE, « la mise en place de mécanismes spécifiques de coordination et de coopération pour les

---

<sup>757</sup> L'exercice de gestion de crise « EST05 » a eu lieu à Bruxelles, les 14 et 15 avril 2005. Les États membres de l'UE, le COPS, le Haut Représentant, le Secrétariat Général du Conseil et le Centre satellitaire de l'UE ont été engagés dans l'exercice, avec des représentants du DOMP des Nations Unies. Le scénario comprenait une intervention rapide, avec recours aux Groupes tactiques, et une phase de stabilisation et de déploiement de forces de police de l'ONU, qui seraient ensuite remplacées par une force de police de l'UE. Il s'agissait de tester les procédures d'une mission décidée et conduite par l'UE, en soutien aux Nations Unies, et sous le contrôle et la direction stratégique de l'UE. Voir, Conseil de l'Union Européenne, « EU-UN Exercise study (EST 05) », communiqué de presse, 7816/05 (Presse 79), 11 avril 2005, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/misc/84530.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/84530.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>758</sup> Conseil de l'Union Européenne, Déclaration commune sur la coopération entre les Nations Unies et l'Union Européenne dans la gestion des crises, Bruxelles, 7 juin 2007, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU-UNstatmntoncrsmngmnt.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

situations de crise dans lesquelles les Nations Unies et l'UE interviennent conjointement » et un processus de retour d'expérience conjoint<sup>759</sup>.

Toutefois, la mise en œuvre de la coopération souffre aussi d'insuffisances réciproques, de cultures de travail différentes et du fait que si les deux organisations ont des intérêts convergents, leur légitimité et leur représentativité ne sont pas du même ordre<sup>760</sup>.

L'UE est l'expression d'intérêts régionaux, ceux de ses États membres, dont certains veulent développer l'organisation en un instrument de puissance, dont l'action est projetée vers d'autres zones du monde. L'ONU incarne la communauté internationale dans toute sa

---

<sup>759</sup> Les nouvelles mesures destinées à approfondir la coopération entre l'UE et l'ONU en matière de gestion des crises, sont présentées de la manière suivante :

« - un dialogue politique régulier et de haut niveau entre le Secrétariat des Nations Unies et la troïka de l'UE concernant la gestion des crises au sens large ;

- des échanges de vues réguliers entre de hauts responsables du Secrétariat des Nations Unies et le Comité politique et de sécurité de l'UE ;

- des réunions fréquentes du comité directeur ONU-UE, y compris des réunions ad hoc en cas de crise, si le besoin s'en fait sentir ;

- une réflexion sur les nouvelles mesures à prendre afin de renforcer la coopération, notamment, mais pas exclusivement, dans les domaines suivants : soutien au renforcement des capacités de l'Afrique en matière de maintien de la paix ; coopération sur différents volets du maintien de la paix dans ses multiples dimensions, y compris la police, l'État de droit et la réforme du secteur de la sécurité ; échanges entre les centres de situation des Nations Unies et de l'UE ; et coopération avec le centre satellitaire de l'UE ;

- mise en place de mécanismes spécifiques de coordination et de coopération pour les situations de crise dans lesquelles les Nations Unies et l'UE interviennent conjointement ;

- un processus systématique permettant aux Nations Unies et à l'UE de tirer conjointement des enseignements après des coopérations opérationnelles communes. »

<sup>760</sup> Pour une analyse détaillée de la relation institutionnelle entre l'UE et les Nations Unies en matière de gestion de crise, voir TARDY Thierry, « Coopération interinstitutionnelle : de la compatibilité entre l'ONU et l'Union Européenne dans la gestion de crise », Étude Raoul DANDURAND, n° 23, Université du Québec, Montréal, septembre 2011, 37 p., <http://www.gcsp.ch/Conflict-and-Peacebuilding/Publications/Faculty-Publications/Working-Papers/Cooperation-interinstitutionnelle-de-la-compatibilite-entre-l-ONU-et-l-Union-europeenne-dans-la-gestion-de-crise> (consulté le 28 mai 2012). Dans ses conclusions l'auteur met en évidence les différences d'objectifs entre l'UE et les Nations Unies, tout en reconnaissant leurs convergences ponctuelles d'intérêts, de la manière suivante :

« Au-delà, l'aspiration de l'Union Européenne à jouer un rôle global est aussi susceptible de remettre en cause la nature régionale de l'institution. Nous avons considéré que l'Union Européenne était assimilable à un organisme régional de par sa composition. Pourtant, la vocation globale de l'Union tend à remettre en cause sa dimension régionale. Si tel est le cas, c'est la nature de la relation entre multilatéralisme global et multilatéralisme régional qui s'en trouve modifiée. Quelle est la nature régionale de l'action de l'Union en Afrique ou en Asie ? Que reste-t-il du régionalisme lorsque la plus grande partie des activités d'une organisation dite régionale prend place à l'extérieur de la région de référence ? Ces interrogations posent la question de la nature de l'Union Européenne en tant qu'institution, régionale ou non, mais aussi de sa nature en tant qu'acteur de la sécurité. De cette nature dépendra en partie la compatibilité avec le multilatéralisme universel incarné par l'ONU. En particulier, une Union Européenne dont la puissance se définit et s'exprime en référence à une approche traditionnelle de la puissance sera d'autant plus encline à contester à l'ONU ses prérogatives. À l'inverse, une Union Européenne qui parvient à développer une approche différente de la puissance, en référence à ses valeurs et à une conception élargie du concept de sécurité, sera davantage susceptible de développer avec l'ONU des coopérations et des formes de compatibilité. », op. cit., pp. 33-34.

complexité, où s'expriment aussi des intérêts divergents et opposés.

L'engagement de l'UE aux côtés de l'ONU, est aussi davantage orienté vers la coopération administrative, bureaucratique et technique, que vers un réel engagement des capacités européennes en renforcement des Nations Unies. Les contributions de forces européennes aux missions de l'ONU sont minimales, alors que du Darfour à la Somalie, beaucoup d'interventions sont dues à l'activisme politique des États Européens. La volonté d'autonomie européenne, et le tropisme OTAN, des mécanismes et des procédures en cours dans les forces armées des États européens, limite l'interaction avec les Nations Unies, sur des questions de commandement et de contrôle, de communications sécurisées et d'échange de renseignements.

## **2. Des scénarios d'opérations UE-ONU identifiées par l'UE.**

En 2004, le Conseil Européen, réuni à Bruxelles, les 17 et 18 juin, a adopté un document de référence sur la coopération entre l'UE et les Nations Unies en matière de gestion militaire des crises<sup>761</sup>. Après le rappel traditionnel sur le rôle central du Conseil de Sécurité « pour le maintien de la paix et de la sécurité au niveau international », le Conseil Européen exprimait la volonté des États membres « 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 ». Le document du Conseil décrit deux scénarios possibles :

- 1) la fourniture de capacités militaires nationales dans le cadre d'une opération de l'ONU ;
- 2) une opération de l'UE à la suite d'une demande de l'ONU. Ces options prennent en compte le fait qu'il s'agit toujours de capacités nationales dont la mise à disposition au service des Nations Unies, relève de la compétence nationale, en premier lieu<sup>762</sup>.

Dans le premier cas de figure, l'UE est un cadre de consultation et d'échange d'informations ainsi que de coordination sur les moyens que les États mettent à la disposition des Nations Unies. Le document fait explicitement référence aux « capacités rares et

---

<sup>761</sup> Conseil Européen, Bruxelles, 17-18 juin 2004, Conclusions de la Présidence, Rapport de la Présidence concernant la PESD, Annexe II, « Union Européenne – Nations Unies, Coopération entre l'UE et les Nations Unies dans le cadre des opérations militaires de gestion de crise, Éléments pour la mise en œuvre de la déclaration conjointe UE-ONU », Institut d'études de sécurité de l'UE, Cahier de Chaillot n°75, « Sécurité et défense de l'UE, Textes fondamentaux 2004 », Volume V, février 2005, 450 p., pp. 123-128, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp075f.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>762</sup> Idem, § 4, p. 124.

coûteuses, nécessitant pour leur déploiement et leur maintenance un très haut niveau de compétences spécialisées », telles que les hôpitaux militaires de campagne et les moyens de renseignement. L'UE a un rôle de « chambre de compensation », où les États membres qui contribuent à une opération des Nations Unies échangeraient des informations et coordonneraient leurs contributions. Ce mécanisme pourrait être activé à la demande d'un État membre qui contribue à une opération des Nations Unies et qui demanderait à d'autres États membres de l'assister avec des capacités, appelées « habilitantes ».

Le second scénario concerne une opération de l'UE en appui de l'ONU<sup>763</sup>. L'aspect intergouvernemental et l'autonomie de l'UE priment, avec la référence au « contrôle politique et la direction stratégique de l'UE »<sup>764</sup>. Le Conseil Européen précise d'ailleurs, que ces opérations peuvent être lancées en vertu d'un mandat des Nations Unies ou à titre autonome, c'est-à-dire par la seule décision de l'UE. Une variante de ce scénario, appelée modulaire, consiste pour l'UE d'assumer « la responsabilité d'une composante spécifique à l'intérieur de la structure d'une mission de l'ONU ». Cette contribution demeure aussi sous le contrôle politique et stratégique de l'UE, pour préserver l'autonomie européenne. En matière de capacités pour cette approche, l'UE met en avant la contribution possible des Groupes tactiques 1500, pour une réaction rapide. Cependant, si les GT sont opérationnels, les États membres hésitent politiquement à les déployer.

La mobilisation des capacités militaires de l'UE, en soutien à l'ONU, concerne deux catégories d'opérations désignées explicitement dans le document de 2004 : les opérations relais et les forces en attente. Dans le premier cas, le déploiement d'une force armée européenne, sous contrôle politique et stratégique de l'UE, a pour objectif de donner du temps aux Nations Unies, pour déployer sa propre force ou restructurer et renforcer une force déjà présente sur le terrain. C'est le cas de l'opération « Artémis », qui a été déployée jusqu'à l'arrivée des renforts de la MONUC, ainsi que de l'opération EUFOR-Tchad RCA, en attente de la MINURCAT. L'UE a un rôle de facilitateur pour la mission des Nations Unies, en assurant une présence sur le théâtre des opérations, en effectuant des missions de sécurisation et de dissuasion envers de potentiels éléments opposés à une présence internationale. Une fois que la mission des Nations Unies peut se déployer ou a été restructurée, il y a transfert des

---

<sup>763</sup> Selon l'exemple de l'opération « Artémis », qui était en 2003, l'étalon de référence en matière d'intervention militaire autonome de l'UE, en soutien aux Nations Unies.

<sup>764</sup> Ibidem, § 7, p. 125.

responsabilités de l'UE vers l'ONU et la force européenne se retire<sup>765</sup>. Ce type d'approche permet à l'UE de garder la maîtrise sur les conditions d'entrée sur le théâtre d'opération et sur la stratégie de sortie.

Le modèle des forces et moyens en attente « consisterait en une réserve hors théâtre d'opération (« over the horizon ») ou une « force d'extraction » fournie par l'UE à l'appui d'une opération de l'ONU<sup>766</sup>. Ce modèle correspond, dans certaines limites, à EUFOR RD Congo, en 2006, qui était de facto une force de réserve des Nations Unies, à Kinshasa, prête à intervenir en cas de troubles graves dans la capitale, où le nombre de forces des Nations Unies était limité. L'action des forces françaises en Côte d'Ivoire, en 2011, en soutien de l'ONUCI, s'apparente aussi à ce modèle. Mais ce modèle suppose une coordination étroite entre l'ONU et l'UE et des mécanismes de décision rapide. Ce type d'intervention répond à une situation de crise soudaine ou à l'aggravation d'une situation conflictuelle. L'idée de force d'extraction renvoie à des opérations de récupération et de sauvetage de ressortissants ou des personnels internationaux, pris en otage ou placés dans une situation de danger. Toutefois, si ce sont les Nations Unies qui sont visées, c'est à celles-ci que revient la décision ultime de demander une intervention militaire, qui serait de nature offensive. Ce qui exclut, en principe, une décision unilatérale, autonome de l'UE.

Le document adopté par le Conseil Européen, en juin 2004, comporte aussi des propositions en matière de planification, d'échange d'informations, d'exercices communs, d'harmonisation en matière de normes et de concepts et d'échange de personnels entre le DOMP des Nations Unies et ses autres organes concernés, d'une part, et les structures civiles et militaires, correspondantes, à Bruxelles d'autre part. Les États membres affirment aussi leur disponibilité pour renforcer les capacités d'information des Nations Unies, et s'engagent à faciliter l'accès par l'ONU aux images fournies par le Centre satellitaire de l'UE, situé à Torrejón, en Espagne. La coopération en matière de renseignement est certes soulignée. Mais, dans ce domaine, l'UE et l'ONU sont dépendantes de la bonne volonté des États ayant des capacités en la matière. Les États membres affirment aussi la volonté d'intensifier leur coopération pour assister des États tiers qui participent aux missions des Nations Unies. Cette intention a été mise en œuvre en 2005, dans le cadre de l'assistance au déploiement de la MINUAD, la force hybride des Nations Unies et de l'Union Africaine au Darfour.

---

<sup>765</sup> Ce qui s'est passé pour les opérations « Artémis » et EUFOR-Tchad RCA.

<sup>766</sup> C'était le cas de l'opération EUFOR-RD Congo, qui avait été déployée à Kinshasa en renfort de la MONUC, pour une période déterminée (la durée de la période électorale en RDC), en 2006.

## **B. D'utiles et intéressées contributions de tiers à l'UE.**

Dans la Déclaration du Conseil Européen de Cologne, du 4 juin 1999, les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres ont annoncé la décision de « doter l'Union Européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense ». Ils ont aussi déclaré que « l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN », ainsi sont-ils engagés, « à améliorer l'efficacité des moyens militaires européens sur la base des capacités actuelles, qu'elles soient nationales, binationales ou multinationales, et à renforcer nos propres capacités à cette fin. »

Cette décision, complétée par celle du Sommet d'Helsinki, des 10 et 11 décembre 1999, sur l'Objectif global 2003, a été mise en œuvre assez rapidement, avec l'annonce de la capacité opérationnelle de la PESD par le Conseil Européen, réuni à Thessalonique, en Grèce, les 19 et 20 juin 2003. Le processus capacitaire européen a été renforcé au même moment, avec l'annonce de la création de l'Agence Européenne de Défense (AED). Les opérations lancées à partir de 2003 ont servi à démontrer la capacité d'intervention de l'UE, tout en mettant en évidence des lacunes en matière de capacités militaires. Pour combler temporairement celles-ci, l'UE encourage des États tiers à s'associer à ses opérations, notamment en matière des capacités européennes.

### **1. Des salutaires capacités aériennes des tiers contributeurs.**

En matière de PSDC, les forces et les capacités sont fournies par les États membres. Les unités constituées, mises à la disposition de l'UE (comme de l'OTAN dans certains cas), telles que les Groupes Tactiques 1500, le Corps Européen, EUROMARFOR ou la Force de Gendarmerie Européenne, sont composées par des unités nationales et leur activation relève en premier lieu des États concernés. L'Union Européenne, en tant qu'organisation intergouvernementale, en matière de sécurité et de défense, ne commande pas de forces, ne les équipe pas et ne détermine pas les termes et références doctrinales en matière d'emploi<sup>767</sup>. Ce

---

<sup>767</sup> En matière de standards, normes, concepts et doctrines, l'UE suit ce qui se fait à l'OTAN. La mise en œuvre des « Accords de «Berlin Plus» » est facilitée par le fait que ce sont les normes OTAN qui sont utilisées par les forces armées des États membres de l'UE, y compris par les États non-membres de l'OTAN (Autriche, Finlande, Irlande, Suède, et aussi Chypre et Malte). Pour cette catégorie d'États la standardisation OTAN se fait, soit par le biais de coopérations bilatérales avec des États membres de l'Alliance, soit par la participation à des programmes technico-militaires de l'OTAN ou du Partenariat pour la paix.

sont des responsabilités nationales. La coopération européenne en matière militaire, même en bénéficiant de l'apport et de l'expérience de l'OTAN, est une œuvre fragmentée et dispersée, entre les États et les régions géographiques<sup>768</sup>, en fonction des capacités et des priorités nationales, qui ne sont ni harmonisées, ni coordonnées. Même en période de grande crise économique, les coopérations qui se mettent en place, concernent essentiellement des programmes mineurs de recherche et technologie ou la formation et l'entraînement.

L'Agence Européenne de Défense a exploité et développé le concept de mutualisation et de partage, qui a été accepté par les États membres, mais qui a une portée très réduite, concernant surtout la formation ou les mises à disposition, selon des conditions fixées entre les États, de capacités et de moyens de transport aérien, avions et hélicoptères, et maritime<sup>769</sup>. La règle, pour les forces armées, en temps de paix comme en opérations, c'est que les coûts sont toujours supportés par les pays qui engagent des hommes et des équipements. La même règle s'applique pour les achats d'équipements et les investissements en R&T de défense. Le mécanisme « Athena » (supra), de partage de certaines dépenses communes des opérations militaires de l'UE, est une innovation européenne sans équivalent à l'OTAN. Toutefois, la dimension des opérations n'est pas la même, que ce soit en nombre de soldats, de durée ou d'exigences opérationnelles<sup>770</sup>.

Les forces européennes sont des forces nationales et, même si les décisions concernant le lancement d'une opération sont prises à l'unanimité, il n'y a pas une obligation de participation, quel que soit la modalité de celle-ci. Pour combler ces manques de contributions, l'UE en appelle à des États tiers, qui, à titre volontaire, contribuent avec des soldats et des capacités aux opérations européennes. Ce n'est pas le nombre qui est recherché dans cette démarche, mais la possibilité d'accroître les capacités nécessaires pour le bon

---

<sup>768</sup> On peut citer comme exemple, la coopération entre les États nordiques, au sein de la Coopération de Défense Nordique, NORDEFECO. Celle-ci vise à harmoniser les concepts d'emploi, à coopérer en matière de capacités et d'acquisition d'équipements et à mettre en place des groupes de forces multinationales, au service des États membres de la coopération, de l'OTAN, de l'UE et aussi des Nations Unies. NORDEFECO a été institutionnalisé en 2009, avec la signature d'un protocole d'entente entre le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède, le 4 novembre 2009, à Helsinki. NORDEFECO regroupe trois coopérations préexistantes, sur les forces nordiques dans les missions de l'ONU (NORDCAPS, « Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support »), sur les armements (NORDAC) et une coopération renforcée (NORDSUP), lancée en 2008. Voir NORDEFECO, « Nordic Defence Cooperation », <http://www.nordefco.org/> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>769</sup> L'OTAN procède selon la même logique, dans le cadre du programme de « Smart defence ». Les deux approches sont convergentes, sinon identiques, car elles s'appliquent au même réservoir de forces, les forces armées des États européens membres de l'UE et de l'OTAN.

<sup>770</sup> La FIAS, en Afghanistan, et de la KFOR au Kosovo, sont des opérations sans équivalent du côté de l'UE. Les opérations « Atalanta » (UE) et « Ocean Shield » (OTAN), de combat contre la piraterie, ont des dimensions similaires, avec une demi-douzaine de navires chacune, en permanence.

déroulement d'une opération. Dans cette matière, les apports en matière de transport aérien stratégique et tactique, ont une importance majeure<sup>771</sup>. Les équipements et les capacités dans ce domaine existent en nombre, mais pour des raisons d'emploi national, de coûts et aussi de priorités opérationnelles, il s'est créé une pénurie de moyens, qui résulte d'un accroissement des interventions, de leur durée et de leurs dimensions<sup>772</sup>. Grâce à des mécanismes de coopération comme SALIS, la Capacité de Transport aérien de l'OTAN et le Commandement Européen de Transport Aérien<sup>773</sup>, ainsi que la modernisation progressive du parc d'avions de transports, soit d'origine américaine, C-17 et C-130 J, soit européenne, avec l'arrivée dès 2013 des premiers A-400M de série, cette lacune capacitaire est en train d'être résorbée. Le contexte y est aussi favorable, du fait de la réduction du volume des forces nationales et du désengagement de l'OTAN de l'Afghanistan<sup>774</sup>.

À l'intérieur d'un théâtre d'opérations, le « cheval de trait » technologique pour les déploiements et les déplacements tactiques, c'est l'hélicoptère. Or, en matière d'hélicoptères de transport avec une charge utile de 5 tonnes, les États européens sont très dépendants des matériels américains<sup>775</sup> et russes. Les hélicoptères russes sont présents en grand nombre dans les États d'Europe Centrale, mais leur déploiement, la mise aux normes OTAN et la modernisation, posent des problèmes financiers que les États propriétaires ont du mal à assurer. Des projets ont été mis en place au sein de l'OTAN et de l'Agence Européenne de Défense, de l'Union Européenne. Mais les seules solutions trouvées concernent la formation et l'entraînement des équipages, avec la mise ensemble, d'équipements divers, américains,

---

<sup>771</sup> La Turquie a ainsi contribué avec un avion de transport C-130 à l'opération EUFOR-RD Congo. Cet appareil et son équipage de 15 personnes, stationnés à Libreville, au Gabon, ont effectué des rotations, pour le transport de soldats et d'équipements, de juillet à décembre 2006.

<sup>772</sup> La FIAS est très dépendante de ces moyens, pour transporter des soldats et certains équipements vers le pays ou pour les faire sortir.

<sup>773</sup> Toutes ces initiatives ont recours à des capacités de transport américaines et européennes, ce qui inclut la Russie et l'Ukraine.

<sup>774</sup> Cette convergence, couplée avec la modernisation et l'accroissement du volume de la charge des capacités aériennes de transport militaire, est porteuse d'une situation d'équilibre à court et moyen terme. Ceci suppose que les futures opérations se dérouleront plus proche d'Europe et qu'elles auront une durée plus limitée. Autrement, dans un contexte d'usage intensif, et d'usure accélérée des matériels et des équipages, le problème reviendra dans le long terme.

<sup>775</sup> Il s'agit des hélicoptères CH-47 « Chinook » (12,5 tonnes de charge utile) et CH-53 « Sea Stallion » (3,6 tonnes). L'hélicoptère NH-90 d'Eurocopter a une charge utile de 4,2 tonnes. L'hélicoptère EC725 « Caracal » d'Eurocopter a une charge utile de 5,6 tonnes. Cependant, seule la France l'a commandé en Europe. D'autres clients potentiels sont le Brésil, le Kazakhstan et le Mexique. Voir « La coopération européenne dans le domaine des hélicoptères militaires », rapport présenté au nom de la Commission de défense par Mme Claire Curtis-Thomas (Royaume-Uni, Groupe socialiste), rapporteure, Assemblée Européenne de Sécurité et de Défense – Assemblée de l'UEO, Cinquante-huitième session, document A/2075, 16 juin 2010, [http://sd-2.archive-host.com/membres/up/99425915118889790/rapport\\_ueo\\_2075.pdf](http://sd-2.archive-host.com/membres/up/99425915118889790/rapport_ueo_2075.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

européens et russes, notamment pour des vols de formation. Mais, la priorité est l'Afghanistan. Quand l'Union Européenne a lancé EUFOR-Tchad/RCA, les hélicoptères sont devenus l'un des problèmes majeurs à résoudre<sup>776</sup>.

Le dispositif militaire d'EUFOR-Tchad/RCA était organisé autour d'une base centrale et de bases opérationnelles avancées pour couvrir deux zones frontalières, l'une, la plus étendue, entre le Tchad et le Soudan, et l'autre entre le Tchad et la République Centrafricaine. Les hélicoptères et leurs capacités multiples constituaient un outil indispensable au bon déroulement de l'opération. Mais les pays contributeurs, pour des raisons d'adaptation technique et opérationnelle et de coûts (transport, entretien, logistique), n'ont pas été en mesure de couvrir tous les besoins héliportés. Ils ont fourni au total 13 hélicoptères, dont 4 Gazelle d'attaque et 4 Puma (France), 3 Mil Mi-17 (Pologne) et 2 Mil Mi-8 Ukrainiens loués par l'Irlande à une société privée (mais qui n'étaient pas aux normes requises pour le transport de passagers)<sup>777</sup>.

Pour combler les lacunes, à la demande de l'Union Européenne, la Russie a fourni 4 hélicoptères Mil Mi-8MT, arrivés en novembre 2008. Au total, la force européenne a pu bénéficier, pour un effectif total de 3 700 hommes, d'au moins 15 hélicoptères capables de couvrir ses besoins de mobilité, de transport et de protection. Mais cette capacité n'a été réellement couverte qu'à la fin de l'année 2008 avec l'arrivée des hélicoptères russes. Cette situation est due essentiellement à deux problèmes. D'abord, le coût du déploiement des hélicoptères et de leur soutien. En effet, ils doivent être transportés par voie aérienne ou maritime. Ensuite le 2<sup>ème</sup> problème est l'adaptation aux conditions du théâtre d'opérations, comme les moteurs et les équipements de vol.

Les opérations militaires de l'UE, depuis « Concordia » et « Artémis » en 2003, ont permis d'identifier des lacunes et des besoins récurrents, que ce soit au niveau de la contribution humaine ou des équipements. Si la pression des pairs peut jouer un rôle pour que les États membres s'engagent davantage. Elle ne peut pas suppléer à toutes les insuffisances capacitaires notamment, en matière de transport stratégique et tactique. Ce n'est pas tant une question de manque de matériels, mais de leur allocation, des priorités nationales et des coûts

---

<sup>776</sup> Pour une étude militaire détaillée de l'opération EUFOR-Tchad RCA, voir SEIBERT Bjoern H., « Operation EUFOR TCHAD/RCA and the European Union's Common Security and Defense Policy », US War College (États-Unis), Strategic Studies Institute, octobre 2010, 140 p., pp. 17 et 30, October 2010, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1026.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>777</sup> « La coopération européenne dans le domaine des hélicoptères militaires », p. 11, § 62 à 64.

d'exploitation et de maintien en condition opérationnelle. Si pour des déploiements en Europe, le problème ne se pose pas avec tant d'acuité, les opérations dans d'autres continents impliquent des déplacements logistiques conséquents, selon le niveau d'ambition de l'UE et celui des États participants à l'opération. En même temps, une décision du Conseil de l'Union Européenne sur le lancement d'une opération militaire, n'implique pas, pour les États membres, une participation automatique et proportionnelle à leurs capacités. Ce qui crée une situation, où l'appel à des contributions tierces vise à pallier une insuffisance stratégique ou tactique ou, aussi, à remplir un besoin en spécialistes, que les États membres ne veulent pas, ou ne sont pas en mesure de combler.

A côté de cette recherche utilitaire, il y a aussi des aspects politiques importants, dans l'ouverture aux contributions d'États tiers.

## **2. Des motivations politiques justifient des contributions des tiers.**

Les aspects politiques relèvent des considérations générales qui donnent lieu à des accords UE-États tiers.

Les motivations des États tiers qui participent aux opérations de l'UE sont essentiellement d'ordres politiques. Du côté de l'UE, l'ouverture aux contributions d'États tiers, est aussi un moyen d'étendre son influence et d'associer les pays volontaires aux politiques européennes. La légitimité de l'action européenne se trouve accrue par l'adhésion d'autres États. Pour les participants tiers européens, les perspectives d'adhésion à l'UE ou le rapprochement avec celle-ci, est une raison suffisante pour justifier la participation à une opération européenne. Il y a aussi un aspect de formation, de compréhension et d'interaction en matière des mécanismes et des pratiques de gestion des crises dans le cadre de la PESC/PSDC. Cet aspect prime sur le niveau de participation, qui est très souvent limité à la présence d'officiers de liaison dans les états-majors d'opération ou de force, de quelques dizaines de soldats et d'officiers et la mise à disposition d'équipements de capacités (transport aérien, par exemple)<sup>778</sup>.

---

<sup>778</sup> Ces contributions *a minima* ne sont pas pour autant négligeables, étant donné les dimensions modestes des opérations de l'UE. Elles peuvent aussi être une source de surcoût pour les participants de l'UE, comme cela a été le cas de l'unité albanaise déployée dans l'opération EUFOR-Tchad RCA. Les 63 soldats albanais ont bénéficié d'équipements et des tenues qui leur ont été fournis par d'autres contingents.

Les conditions de participation des forces albanaises ont fait l'objet d'un accord juridique entre l'UE et le gouvernement albanais, signé le 13 juillet 2008, à Bruxelles. Voir, Accord entre l'Union Européenne et la République d'Albanie, sur la participation de la République d'Albanie à l'opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République Centrafricaine (opération EUFOR Tchad/RCA), JOUE L

Pour les États tiers, la participation aux opérations et les missions de l'UE, présente aussi une opportunité de bénéficier d'éventuelles retombées en termes d'amélioration du savoir-faire et des capacités militaires, dans une perspective d'appropriation des compétences. Le même raisonnement existe en ce qui concerne l'OTAN. En matière opérationnelle, ces participations sont autant une source de flexibilité que de complexité pour la conduite des opérations. A l'exception des contributions qui proviennent d'États ayant un niveau militaire développé, tels que la Norvège, la Russie et la Turquie, le rôle militaire des apports des États est limité à des activités « statiques », comme par exemple la garde des installations ou des missions de surveillance statique et des patrouilles autour des périmètres des bases militaires. Cela a été le cas pour le contingent albanais qui a participé à l'opération EUFOR-Tchad RCA.

Dans le cas de la participation de la Turquie à des opérations de l'UE, comme EUFOR-RD Congo ou « Althea », en Bosnie-Herzégovine, la motivation politique est combinée à l'apport de capacités opérationnelles modernes, aux standards de l'OTAN. La Turquie cherche ainsi à montrer ses avantages en vue de faire progresser le processus d'adhésion. Toutefois, dans le cas de l'opération EUFOR-Tchad RCA, le gouvernement turc a décidé de ne pas participer. En effet, les autorités Turques ont jugé que les arrangements proposés par l'UE, en matière de planification et de préparation de l'opération, n'étaient pas satisfaisants<sup>779</sup>. La Norvège et le Canada, deux autres États membres de l'OTAN, ont aussi contribué à des opérations et à des missions de l'UE, mais de manière réduite<sup>780</sup>. Pour ces deux États, les interventions de l'UE correspondent à leur expérience et pratique des missions

---

217 du 13.8.2008, pp. 19-22.

<sup>779</sup> Voir, SENGÜL Osman, « Turkey's future possible contributions to European security through its participation in the EU crisis management operations », Université de Koç (Turquie), Thèse en sciences sociales, 220 p., juillet 2008, p. 129, <http://www.belgeler.com/blg/1c8t/turkey-s-future-possible-contributions-to-european-security-through-its-participation-in-the-eu-crisis-management-operations-turkiye-nin-avrupa-guvenligine-ab-kriz-yonetimi-operasyonlarina-katilmak-yoluyla-gelecekteki-olasi-katkilari> (consulté le 28 mai 2012). Pour un aperçu de l'état de la coopération entre la Turquie et l'UE en matière de PSDC, voir BLOCKMANS Steven, « Participation of Turkey in the EU's Common Security and Defence policy : Kingmaker or Trojan horse ? », Université Catholique de Louvain (Belgique), Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper n°. 41, 27 p., mars 2010, [http://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/new\\_series/wp41-50/wp41.pdf](http://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp41-50/wp41.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>780</sup> Les deux pays ont participé et participent encore à différentes missions et opérations de l'UE, telles que les missions de police EUPOL-RD Congo, EUPOL-Afghanistan et la Mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine (MPUE) ; les opérations « Artémis », en RDC, « Althea », en Bosnie-Herzégovine et EUNAVFOR « Atalanta » ; et la mission « état de droit » EULEX-Kosovo. Voir, Union Européenne, SEAE, 'Opérations extérieures », <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=fr> (consulté le 28 mai 2012).

de la paix des Nations Unies. La relation politique et opérationnelle avec l'UE leur permet de se rapprocher de celle-ci, même en dehors de toute perspective d'adhésion. C'est une coopération « gagnant-gagnant » dans l'espace géopolitique euro-atlantique. Du point de vue opérationnel, leur participation est facilitée par le partage mutuel des procédures et des standards de l'OTAN, ainsi que par des méthodes d'organisation et de travail similaires, développées en coopération depuis une dizaine d'années (au moment où l'UE est entrée dans la phase opérationnelle de la PESD/PSDC).

L'ouverture à la participation des États tiers aux opérations et missions de l'UE, correspond aussi aux objectifs de la politique de voisinage de l'UE, notamment en direction des États issus de l'ex-URSS. L'Ukraine et la Russie, revêtent une importance particulière dans ce contexte. Pour l'Ukraine, qui participe à la MPUE en Bosnie-Herzégovine, il s'agit de coopérer avec l'UE en vue de maintenir une bonne relation avec l'UE, dans l'éventualité d'une adhésion future<sup>781</sup>. L'Ukraine avait aussi proposé l'envoi d'un avion dans la mission EUNAVFOR « Atalanta » et des équipes de protection embarquées. Mais ces projets n'ont pas été réalisés notamment, du fait des coûts budgétaires<sup>782</sup>. La contribution de la Russie aux opérations de l'UE<sup>783</sup>, relève d'un calcul géopolitique plus complexe. La Russie n'est pas un candidat à l'adhésion à l'UE et, de manière générale, les relations entre la Russie et l'UE demeurent empreintes de méfiance et de mésententes réciproques, pour des questions de démocratie, d'énergie et de la volonté de la Russie de garder le contrôle sur l'évolution politique et économique des États issus de l'ex-URSS. Certains États européens, comme l'Allemagne et l'Italie, sont favorables à une coopération accrue avec la Russie et favorisent l'appel à la Russie pour les opérations militaires de gestion des crises par l'UE. Pour la Russie, c'est une opportunité de montrer sa disposition à assister l'Union Européenne, et par là, montrer aussi la dépendance de celle-ci à l'égard de certaines capacités russes. Toutefois, et contrairement à d'autres États, la Russie n'a pas encore signé un accord avec l'Union Européenne, établissant un cadre pour sa participation aux opérations de gestion des crises menées par l'Union Européenne.

---

<sup>781</sup> Voir, DUSAUTOY Mieszko, « L'Ukraine associée à l'Europe fera-t-elle un peu plus pour la Défense ? (maj) », Blog Bruxelles 2 – B2, 31 mars 2012, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/lukraine-associee-a-leurope-fera-t-elle-un-peu-plus-pour-la-defense.html> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>782</sup> Le mécanisme « Athena » de l'UE ne couvre pas la prise en charge des dépenses des États tiers qui participent aux opérations européennes.

<sup>783</sup> Il s'est agi de l'envoi de 4 hélicoptères, de leurs équipages, du personnel de soutien et de protection, au Tchad, en soutien à l'opération EUFOR-Tchad RCA, en 2008-2009.

Entre 2004 et 2012, l'Union Européenne a passé 12 accords-cadres, permanents, la participation d'États tiers à ses opérations et missions. Il s'agit de la Norvège, en 2004, de l'Islande, de l'Ukraine et du Canada, en 2005 et de la Turquie, en 2006 ; du Monténégro, des États-Unis, de la Serbie et de l'Albanie<sup>784</sup>, en 2011 ; de la Bosnie-Herzégovine, de l'ex-République yougoslave de Macédoine<sup>785</sup> et de la Nouvelle-Zélande, en 2012<sup>786</sup>. Le 26 avril 2010, le Conseil des Affaires Étrangères de l'Union Européenne, a autorisé le Haut Représentant de l'UE pour la PESC, Catherine Ashton, à ouvrir des négociations portant sur des accords-cadres de ce type, avec 20 pays, dont 4 pays africains<sup>787</sup>. Le recours à cette procédure, en un si grand nombre, est une mesure de son attrait et de son utilité, pour les États qui veulent coopérer avec l'UE et pour le renforcement et la diversification des moyens et des capacités pour les opérations et missions, militaires et civiles, européennes.

Les Accords-cadres facilitent l'implication des États tiers dans les missions européennes et accélèrent le processus de lancement de la mission. En l'absence d'un tel Accord-cadre, c'est un accord au cas par cas qui doit être signé. C'est une procédure complexe, avec plusieurs phases et qui peut être longue. Ceci implique un mandat du Conseil de l'Union Européenne pour négocier, la négociation proprement dite. Puis, un nouveau mandat du Conseil pour accepter l'accord. Du côté des tiers, la procédure nécessite la décision du gouvernement et, dans certains cas, une approbation par le Parlement. Dans le cadre de la procédure législative d'autorisation de notification d'un accord international, si ce n'est un accord en forme simplifiée. Avec un Accord-cadre, l'engagement des États est plus facile et flexible. Il suffira en ce cas de l'accord ou la demande du chef de l'opération, une déclaration ou une décision de participation de l'État tiers en application des stipulations de l'Accord-cadre, l'accord politique du COPS, qui a la direction stratégique de l'opération, et selon les cas, une décision du Conseil de l'Union Européenne, notamment pour la participation de représentants de l'État tiers au Comité des contributeurs. Cette procédure, relève davantage du

---

<sup>784</sup> L'Accord-cadre avec l'Albanie a été signé le 5 juin 2012, à Bruxelles.

<sup>785</sup> Le Conseil de l'Union Européenne a autorisé la signature des accords-cadres avec la Bosnie-Herzégovine et l'ex-République Yougoslave de Macédoine, le 9 mars 2012.

<sup>786</sup> Pour une liste détaillée des Accords-cadres, voir GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les accords cadres PSDC passés par l'UE avec des pays tiers – le point », Blog Bruxelles 2 – B2, 20 avril 2012, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/les-accords-cadres-psdc-passes-par-lue-avec-des-pays-tiers-le-point.html> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>787</sup> Idem. Il s'agissait, en 2010, de l'Afrique du Sud, de l'Albanie, de l'Angola, de l'Argentine, de l'Australie, de la Bosnie-Herzégovine, du Brésil, du Chili, de la Chine, de la Croatie, de la République Dominicaine, de l'Égypte, des États-Unis, de l'Inde, du Japon, de l'ex-République Yougoslave de Macédoine (ERYM), du Maroc, du Monténégro, de la Nouvelle-Zélande et de la Serbie.

travail des fonctionnaires civils et militaires, que du niveau politique ministériel et interétatique<sup>788</sup>.

Le choix des États n'est pas expliqué dans la décision du Conseil Affaires Européennes, du 26 avril 2010<sup>789</sup>. Il y a une répartition géographique et politique. Les États européens concernés sont tous des candidats à l'adhésion à l'UE. Le seul qui a des capacités militaires opérationnelles significatives, est la Serbie. Pour les 4 États africains, il y a 2 de l'Afrique du Nord et 2 de l'Afrique subsaharienne. Il y a ainsi un vaste choix de capacités militaires, notamment des capacités de projection. Sur les 4 États d'Amérique centrale et Latine, l'Argentine, le Brésil et le Chili, possèdent les forces armées les mieux formées et disposant d'équipement modernes, d'origine nationale (Brésil), américaine et européenne. Dans la région du Pacifique et de l'Asie du sud-est, la Chine, le Japon et l'Inde semblent répondre davantage à des critères de choix politiques, destinés à renforcer la coopération entre l'UE et ces États, comme pour l'Amérique Latine. L'Australie et la Nouvelle-Zélande, sont depuis longtemps engagées dans les opérations de l'OTAN, dont l'Afghanistan. Ils étaient avec les États-Unis en Irak.

L'accord-cadre avec les États-Unis, confirme l'importance du partenariat stratégique entre l'UE et ce pays. Les États-Unis sont de facto le seul vrai partenaire stratégique de l'UE car, ils ont une réelle capacité d'influence politique, économique et militaire en Europe. Ces liens n'existent pas dans les partenariats avec d'autres États et ensembles, comme l'ONU et l'UA. Dans les questions stratégiques et économiques, la convergence des positions entre les États de l'UE et les États-Unis est affirmée régulièrement, qu'il s'agisse des crises économiques, de l'énergie, de la situation au Moyen-Orient, du dossier du nucléaire iranien, de la Syrie, de l'Afghanistan, du terrorisme. La coopération entre l'UE et les États-Unis, sur ces questions est étroite et fondée sur des intérêts stratégiques, nés dans la période de la guerre froide.

De leur côté, les États-Unis, apprécient l'approche globale et compréhensive de l'UE, comme un complément nécessaire aux opérations militaires conventionnelle, dans un conflit

---

<sup>788</sup> Voir, GROS-VERHEYDE Nicolas, « L'UE facilite l'implication de 20 États tiers dans les missions de défense », Blog Bruxelles 2 – B2, 27 avril 2010, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/luefaciliteimplicationde20etatstiersdanslesmissionsdedefense.html> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>789</sup> Conseil de l'Union Européenne, 3009e session du Conseil Affaires Étrangères, communiqué de presse, 8979/10 (Presse 90), Luxembourg, le 26 avril 2010, p. 17, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/114058.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/114058.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

interétatique ou dans le contexte de la guerre contre-insurrectionnelle. Ceci d'autant plus que le discours européen en matière de sécurité et de défense ne conteste pas le leadership américain, exercé par l'intermédiaire de l'OTAN, ni ne représente une alternative à l'approche militaire classique des États-Unis. C'est un complément utile, reconnu comme tel à l'OTAN. La complémentarité est la base des relations entre l'UE et l'organisation atlantique en matière de gestion des crises<sup>790</sup>. Cependant, l'approfondissement de cette relation est freiné par l'état des relations entre la Turquie et l'UE. Tant que ce blocage, qui tient aussi à la non-résolution de la question de la division de Chypre, ne sera pas dépassé, la coopération entre l'UE et l'organisation tierce qu'est l'OTAN restera limitée en matière opérationnelle. En dépit de Berlin Ouest, de son côté, l'OTAN cherche à développer ses capacités civiles de gestion des crises, en copiant la démarche compréhensive et globale de l'UE. Cependant, la seule issue sera une convergence, à terme, des deux organisations, dans ce domaine où les ressources et les capacités, ainsi que l'expérience et la pratique, sont capitalisées du côté UE.

La coopération entre l'UE et les États tiers en matière de missions et opérations de gestion des crises apparaît ainsi comme une entreprise multidimensionnelle, où se mêlent des considérations politiques et opérationnelles/capacitaires. La participation élargie à d'autres États dans la PSDC, est une source supplémentaire de légitimité internationale et un vecteur d'influence pour l'UE, auprès des États candidats et ceux concernés par la politique de voisinage de l'Union, en Europe orientale et en Méditerranée. Quant aux partenariats avec l'ONU et l'UA, ils répondent à une logique de légitimité internationale mais dans les termes de référence fixés par les États membres de l'UE et selon leurs intérêts et priorités. L'UA s'en trouve d'ailleurs demanderesse des coopérations internationales pour développer son ambitieux programme de gestion des crises.

---

<sup>790</sup> L'idée de l'autonomie de la défense européenne, prônée par la France et soutenue par d'autres États membres, depuis le Traité de Maastricht, n'est plus de mise depuis que le président Nicolas Sarkozy (2007-2012) a décidé que la France réintégrerait les structures militaires intégrées de l'OTAN, en 2008. La seule exception s'applique au Groupe des plans nucléaires de l'OTAN. Le Sommet de l'OTAN à Chicago, les 20 et 21 mai 2012, a été marqué aussi par le retour du discours sur la création d'une identité européenne de défense au sein de l'OTAN, un projet qui n'a pas eu aucun aboutissement dans les années 1990. Voir, GROS-VERHEYDE Nicolas, « Un pilier européen dans l'OTAN. Une idée qui chemine (D. Reynders) », Blog Bruxelles 2 – B2, 21 mai 2012, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/un-pilier-europeen-dans-lotan-une-idee-qui-chemine-d-reynders.html> (consulté le 28 mai 2012) et GROS-VERHEYDE Nicolas, « Barroso plaide pour des liens renforcés entre l'UE et l'OTAN », Blog Bruxelles 2 – B2, 4 avril 2012, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/barroso-plaide-pour-des-liens-renforces-entre-lue-et-lotan.html> (consulté le 28 mai 2012).

## **Section 2 : Un tutorat européen sur l'AAPS réaliste et consenti.**

La Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), signée le 25 mai 1963, à Addis-Abeba, en Éthiopie, définissait cinq objectifs principaux pour l'organisation, qui étaient 1) l'unité ; 2) la coopération panafricaine ; 3) la défense de la souveraineté ; 4) l'élimination du colonialisme ; 5) la coopération internationale<sup>791</sup>. La coopération était le mot-clé de l'action de l'OUA et c'était la voie qui a été choisie pour atteindre les objectifs politiques et économiques fixés dans la Charte. Cette approche consensuelle, était aussi le résultat de la diversité des systèmes politiques et économiques des États africains et de leurs différences en matière de politique étrangère. Les États africains constituent un ensemble hétérogène, avec des histoires, des cultures, des religions et des langues distinctes. Pendant la guerre froide, la majorité d'entre eux entretenait de bonnes relations avec les deux blocs, occidental et soviétique, et avec la Chine. Mais dans l'ensemble, les liens entretenus avec les anciennes puissances coloniales et le maintien de la dépendance économique envers les capitaux et le savoir-faire extérieurs, ont donné un avantage géopolitique au bloc occidental, euro-atlantique.

L'un des aspects les plus importants des débuts de la mise en place d'un système panafricain, était et est encore, l'attachement à l'indépendance et à la souveraineté. L'indépendance des États africains est un processus récent, du point de vue historique, qui s'étend des années 1960 aux années 1990<sup>792</sup>. À l'époque de la création de l'OUA, les États membres sont à peine sortis de la décolonisation<sup>793</sup>. L'indépendance, pour beaucoup d'États,

---

<sup>791</sup> L'Article II de la Charte de l'OUA stipule que les objectifs de l'organisation sont les suivants :

« (a) Renforcer l'unité et la solidarité des États africains ;

(b) Coordonner et intensifier leur coopération et leurs efforts pour offrir de meilleures conditions d'existence aux peuples d'Afrique ;

(c) Défendre leur souveraineté, leur intégrité territoriale et leur indépendance ;

(d) Éliminer, sous toutes ses formes, le colonialisme de l'Afrique ;

(e) Favoriser la coopération internationale, en tenant dûment compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des Droits de l'homme. »

Organisation de l'Unité Africaine, Charte de l'OUA, « Objectifs », Article II, 25 mai 1963, [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Treaties\\_Conventions\\_fr/CHARTE%20de%20l%20OAU%20fr.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/CHARTE%20de%20l%20OAU%20fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>792</sup> Avant 1956, les deux seuls États indépendants d'Afrique subsaharienne étaient l'Éthiopie et le Libéria. Le Soudan a été le premier État subsaharien à accéder à l'indépendance, le 1<sup>er</sup> janvier 1956. Dans les années 1990, la Namibie (21 mars 1990) et l'Érythrée (24 mai 1993) sont devenus indépendants, par rapport à l'Afrique du sud et à l'Éthiopie. Le 27 avril 1994, le régime de l'Apartheid a cédé le pouvoir à la majorité africaine de l'ANC. L'Afrique du sud, sous le régime de l'Apartheid, était indépendante depuis le 31 mai 1961.

<sup>793</sup> Entre 1956 et 1963, vingt-cinq nouveaux États indépendants sont créés en Afrique subsaharienne. Dans les

était un acquis stratégique majeur à préserver et à développer ; ce qui était aux antipodes, des idées d'intégration et de fédération. Des telles visions supposent soit un niveau de supranationalité, soit des délégations de souveraineté consenties. Ainsi les sept principes de l'action de l'OUA, étaient l'égalité des États, la non-ingérence, le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, le règlement pacifique des différends, la condamnation des assassinats politiques et des activités subversives, le soutien à la libération des peuples encore sous la domination coloniale<sup>794</sup> et le non-alignement international<sup>795</sup>.

Le cadre de coopération de l'OUA a contribué au développement de la coopération interafricaine, sur une base régionale, avec le développement des Communautés Économiques Régionales (CER). D'autres initiatives visaient à développer la coopération politique, économique, sociale, de sécurité, en matière des droits de l'homme et des relations internationales<sup>796</sup>. Les États africains ont ainsi mis en place, progressivement, un vaste réseau

---

cinq ans qui ont suivi la fondation de l'OUA, huit nouveaux États ont été créés. Dans la période de 1973 à 1993, huit autres États sont fondés.

<sup>794</sup> Il s'agissait notamment des provinces d'outre-mer portugaises (Angola, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mozambique et São Tomé e Príncipe), de l'Afrique du sud, de la Namibie et de la Rhodésie.

<sup>795</sup> L'Article III de la Charte de l'OUA décrit les principes auxquels souscrivent les États membres de la manière suivante :

- « 1. Égalité souveraine de tous les États membres ;
2. Non-ingérence dans les affaires intérieures des États ;
3. Respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État et de son droit inaliénable à une existence indépendante ;
4. Règlement pacifique des différends, par voie de négociations, de médiation, de conciliation ou d'arbitrage ;
5. Condamnation, sans réserve, de l'assassinat politique ainsi que des activités subversives exercées par des États voisins ou tous autres États ;
6. Dévouement, sans réserve, à la cause de l'émancipation totale des territoires africains non encore indépendants ;
7. Affirmation d'une politique de non-alignement à l'égard de tous les blocs. »

Organisation de l'Unité Africaine, Charte de l'OUA, « Principes », Article III, 25 mai 1963, [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Treaties\\_Conventions\\_fr/CHARTE%20de%20l%20OUA%20fr.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/CHARTE%20de%20l%20OUA%20fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>796</sup> On peut citer à ce titre :

- la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, Addis-Abeba, Éthiopie, 6-10 septembre 1969 ;
- la Convention de l'OUA sur l'élimination du mercenariat en Afrique, Libreville, Gabon, 3 Juillet 1977 ;
- la Charte Africaine des Droits de l'homme et des peuples, Nairobi, Kenya Juin 1981 ;
- le Traité établissant la Communauté Économique Africaine, Abuja, Nigéria, 3 juin 1991 ;
- le Traité faisant de l'Afrique une zone exempte d'armes nucléaires, Traité de Pelindaba, Le Caire, Égypte, 11 avril 1996 ;

normatif, qui concerne les relations entre eux, et vis-à-vis du reste du monde. Toutefois, les progrès africains ont été mis à l'épreuve à la fin de la guerre froide. En effet, les changements géopolitiques en Europe et dans le monde, ont marginalisé temporairement l'Afrique, que ce soit en termes politiques ou économiques. L'assistance économique internationale occidentale a été réorientée vers les États d'Europe Centrale et de l'ex-URSS, au moment même où les États africains traversaient une période de récession, due à l'application stricte des méthodes de restructuration économique imposés par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale.

Certains États se sont trouvés fragilisés et sans alternatives géopolitiques qui leur permettraient d'obtenir des crédits et de l'assistance. Des guerres interethniques ont éclaté, dans un contexte de déstabilisation économique et politique générale. Les États épargnés se sont protégés derrière le principe de la non-ingérence ou ont essayé de trouver des solutions régionales. Cependant l'action responsable des CER, comme la CEDEAO dans sa zone de compétence, n'était pas extensible à tout le continent. Le recours aux Nations Unies et aux partenaires historiques, a aussi mis en évidence les limites et les risques d'une délégation de la sécurité du continent africain, à des organisations et à des puissances extérieures. Celles-ci étaient déjà très engagées en Europe<sup>797</sup>, qui était la priorité, suivie par la situation au Moyen-Orient<sup>798</sup>. L'intervention des Nations Unies et des États-Unis en Somalie, est une exception notable, mais cet échec international a contribué au désengagement euro-atlantique de l'Afrique<sup>799</sup>. La tentative de génocide des Tutsis au Rwanda et la grande guerre africaine au

---

- le Protocole relatif à la Charte Africaine des Droits de l'homme et des peuples, portant création d'une Cour Africaine des Droits de l'homme et des peuples, Ouagadougou, Burkina Faso, 10 juin 1998 ;

- la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, Alger, Algérie, 14 juillet 1999.

Source : Union Africaine, « OUA/ UA Traités, Conventions, Protocoles et Chartes », [http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties\\_fr.htm](http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties_fr.htm) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>797</sup> Les crises et les conflits en l'ex-Yougoslavie ont commencé en 1990 (Slovénie) et vont durer jusqu'en 1999-2001 (Kosovo et l'ex-République yougoslave de Macédoine). D'autres conflits ont éclaté dans l'ex-URSS, entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan (guerre du Haut-Karabagh, 1988-1994), en Géorgie (1991-1993), en Moldavie (1992) et dans la Fédération de Russie (Tchéchénie, en 1994). Toutefois, ces conflits n'ont pas donné lieu à des interventions militaires extérieures comme ce qui s'est passé pour l'ex-Yougoslavie.

<sup>798</sup> La fin de la Guerre du Golfe (janvier-février 1991) a été suivie par la relance du processus de paix entre Israël et l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP), avec le soutien des Nations Unies, des États-Unis, de l'URSS et des États européens (Conférence de Madrid, du 30 octobre 1991). Ce processus a conduit aux Accords d'Oslo, signés entre septembre 1993 et septembre 1995, mais dont la mise en œuvre a été bloquée dès 1996-1997, du fait de leur non-respect par les deux parties.

<sup>799</sup> L'engagement américain dans l'opération des Nations Unies en Somalie, l'ONUSOM, créée par la résolution 751 du Conseil de Sécurité, du 24 avril 1992, a été réalisé dans le cadre d'une force séparée, la Force unifiée d'intervention, UNITAF. Celle-ci avait comme objectif de sécuriser et stabiliser la situation en Somalie, pour permettre à l'ONUSOM et aux agences humanitaires de mener à terme leurs activités d'aide à la reconstruction

Zaïre/RDC se sont déroulées avec des interventions des Nations Unies et des puissances européennes<sup>800</sup> très en deçà des besoins et des attentes des peuples africains concernés. L'Afrique sub-saharienne était presque seule face à ses problèmes et les structures existantes de coopération n'étaient pas adaptées à la situation géopolitique.

Les 8 et 9 septembre 1999, les Chefs d'États et de gouvernements des États membres de l'OUA, réunis à Syrte, en Libye, ont pris acte des changements stratégiques de la décennie et du besoin, pour les États africains, d'avoir un rôle proactif pour faire face aux

---

de l'État somalien. L'UNITAF a été créée par la résolution 794, du Conseil de Sécurité, du 3 décembre 1992. La force avait un effectif de 37 000 soldats, dont 25 000 américains, et était sous commandement américain (opération « Restore Hope »). Onze États européens participaient à l'UNITAF et aussi trois États d'Afrique subsaharienne (Botswana, Nigéria et Zimbabwe). L'opération « Restore Hope » a été la première mission des Nations Unies, sous le Chapitre VII, ce qui a dispensé la recherche d'un accord avec les parties somaliennes se réclamant de la qualité de représentantes de l'État somalien.

« Restore Hope » a accompli ses objectifs de sécurisation au profit de l'ONUSOM I, et la résolution 814 du Conseil de Sécurité, du 26 mars 2003, a reconnu ce succès avec la mise en place de l'ONUSOM II. Celle-ci devait poursuivre l'effort de stabilisation et de reconstruction de la Somalie. Cependant, le contingent américain de l'UNITAF avait été réduit de 25 000 soldats à 4 000 soldats, en majorité des troupes de soutien logistique. L'effectif de l'ONUSOM II était de 28 000 soldats et personnels civils. Comme pour l'ONUSOM I, des clans somaliens s'étaient opposés à la présence étrangère en Somalie. L'une des factions les plus aguerries, le Congrès National Somalien – Alliance Nationale Somalienne, de Mohamed Farah Aidid, du clan Habr Gedir, entre en conflit ouvert avec l'ONUSOM II, en juin 1993. Les combats qui s'ensuivirent ont duré jusqu'en octobre 1993, avec des milliers de victimes, blessés et tués, dans la population civile somalienne, notamment à Mogadiscio, et des pertes parmi les soldats de l'ONUSOM. Le 3 octobre 1993, 18 soldats américains des forces spéciales, ont été tués dans un affrontement connu sous l'appellation de « Faucon Noir ». Suite à ces violences, et après avoir ordonné l'envoi de renforts, le Président américain, Bill Clinton, a décidé de retirer les forces américaines, au 31 mars 1994. Ceci a entraîné aussi le départ des forces européennes, en majorité des soldats italiens, de l'ONUSOM II ce qui a provoqué la fin de l'opération des Nations Unies, le 31 mars 1995.

Les expériences de la FORPRONU, en Croatie et en Bosnie-Herzégovine, et de l'ONUSOM II, fournissent des arguments pour les États-Unis et les alliés européens, de se désengager des missions de paix, au profit de l'OTAN et, ensuite de l'UE, ou des coalitions de volontaires qui n'agissent que sous le Chapitre VII de la Charte et avec un total contrôle politique et opérationnel, y compris en prenant partie dans un conflit interne.

Source : Organisation des Nations Unies, Missions de la paix, « Les opérations passées », « ONUSOM I » et « ONUSOM II », <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom1backgr2.html> et <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2backgr2.html>.

<sup>800</sup> Il s'agissait de missions limitées d'évacuation des ressortissants européens, au Libéria, à Djibouti, au Sierra Leone et au Rwanda, par exemple. L'exception notable a été l'opération française « Turquoise », au Rwanda et au Zaïre. Créée par la résolution 929 du Conseil de Sécurité, du 22 juin 1994, la force internationale était composée par 2500 soldats français et 500 soldats africains (Égypte, Guinée-Bissau, Mauritanie, Niger, République du Congo et Tchad). L'opération « Turquoise » a été déployée de juin à août 1994 et a sauvé beaucoup de civils des massacres mais n'a pas empêché la poursuite du génocide des Tutsis, ni les représailles des Tutsis du Front Patriotique du Rwanda. Beaucoup d'Hutus impliqués dans le génocide ont trouvé refuge dans les zones de déploiement de « Turquoise », ce qui a été une source de problèmes entre la force et les ONG humanitaires. En France, l'opération « Turquoise » et l'attitude générale des forces françaises pendant la tentative de génocide contre les Tutsis a fait l'objet d'une enquête parlementaire. Voir, Assemblée nationale (France), « Rapport d'information par la mission d'information de la Commission de la défense nationale et des forces armées et de la Commission des affaires étrangères, sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994 », rapporteurs MM. Pierre BRANA et Bernard CAZENEUVE, députés, 15 décembre 1998, 413 p., <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/rwanda/telechar/r1271.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

conséquences de cette évolution pour l'Afrique. La Déclaration de Syrte annonce la transformation de l'OUA en Union africaine. Cette nouvelle organisation reprend les acquis et le legs historique de l'OUA, mais est pensée comme un nouveau départ. Elle se doit d'être plus efficace et adaptée aux réalités du continent. L'UA est une construction intergouvernementale, dont les deux piliers principaux sont les États membres et les Communautés économiques régionales et leurs Mécanismes régionaux de réponse aux crises (CER/MR)<sup>801</sup>. Les CER sont en première ligne pour les questions de la coopération politique, économique et de sécurité dans les régions concernées. L'unité africaine en devenir est bâtie sur ces ensembles, ce qui est une source de complexité et de difficultés inhérente à la grande diversité d'intérêts, de niveaux de développement, de cultures, de langues et d'histoires croisées. Les liens avec les partenaires historiques, et ceux plus récents avec les partenaires émergents, ont une influence et interfèrent aussi avec les processus de la coopération et de l'intégration africaines.

En dépit de cette situation de fragmentation et de dispersion, l'Union Africaine a réussi à se développer, tout en cherchant les voies et les moyens pour obtenir plus de poids et de crédibilité au continent africain dans le monde contemporain. Une voie passe par une plus grande coopération en matière de paix et de sécurité, avec comme moyen, les interventions militaires des opérations de maintien de la paix africaines. Celles-ci, sont mise à l'exécution soit par l'UA, soit par les CER. En même temps, les faiblesses et les lacunes en matière de processus décisionnel, d'organisation et de capacités, rendent encore nécessaire le recours à la coopération avec des acteurs extérieurs notamment, les Nations Unies et l'UE, les pays européens et les États-Unis<sup>802</sup>. Les opérations africaines, légitimées par les Nations Unies, et

---

<sup>801</sup> L'alinéa c) du point ii) du paragraphe 8 de la Déclaration de Syrte, du 9 septembre 1999, décrit les CER comme les piliers de la Communauté économique africaine et de l'UA, exprimant la volonté des États membres, dans les termes suivants, de :

« (c) renforcer et consolider les Communautés économiques régionales qui constituent les piliers de la réalisation des objectifs de la Communauté économique africaine, et de l'Union envisagée ».

Organisation de l'unité africaine, Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, quatrième session extraordinaire, 8-9 novembre 1999, Déclaration de Syrte, EAHG/Décl. (IV) Rév.1, [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Assemblée%20fr/ASS99b.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Assemblée%20fr/ASS99b.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>802</sup> Les pays émergents (les BRIC) et autres États d'Asie (Corée du sud, Japon) ont une empreinte mineure en matière de contribution aux capacités militaires et de sécurité africaines. Leurs relations avec les États africains, y compris pour la Chine, sont essentiellement conduites au niveau bilatéral. Sur la contribution de la Chine en matière de paix et de sécurité en Afrique, voir MARIANI Bernardo, WHEELER Thomas, « China's growing role in African peace and security », Saferworld (ONG, Royaume-Uni, Afrique), janvier 2011, 131 p., <http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Chinas%20Growing%20Role%20in%20African%20Peace%20and%20Security.pdf> (consulté le 28 mai 2012). Les auteurs du rapport concluent que la Chine doit développer sa contribution à la paix et à la sécurité africaines en complément de la relation économique dominante. Les investissements et la présence économique chinoise en Afrique ont des conséquences en matière de crises et de

soutenues au niveau international, contribuent ainsi, progressivement, à renforcer le rôle de l'UA comme une alternative crédible par rapport à des interventions extérieures, avec des motivations et des résultats autres que ceux voulus par les acteurs africains<sup>803</sup>.

### **Sous-section 1 : Une ambitieuse sécurisation panafricaine tributaire d'un appui extérieur.**

La décision de la création de l'UA, annoncée dans la Déclaration de Syrte, du 9 septembre 1999, répondait au double impératif de donner une impulsion politique en vue d'une coopération panafricaine plus efficace, et mieux préparée pour répondre aux défis politiques et économiques du nouveau siècle et de mettre un terme aux conflits presque endémiques qui affectent négativement le développement et l'unité du continent<sup>804</sup>. L'Acte

---

conflits (problèmes de terres, d'eau, d'environnement, de répartition inégale des investissements, des conditions de travail et des droits sociaux) et la Chine a aussi une responsabilité dans le soutien à la recherche de solutions à ces situations (pp. 92-101).

<sup>803</sup> Les interventions extérieures, ont en général pour effet de stabiliser une situation dans de brefs délais, mais s'avèrent peu efficaces pour la recherche de solutions durables. Les exemples de la Somalie et de la RDC montrent les limites des interventions extérieures. Depuis 2009, l'UE n'a eu que des missions civilo-militaires de quelques dizaines de personnes déployées en Afrique subsaharienne. Les États-Unis ont environ 1500 soldats déployés en Afrique, dont environ 1200 à Djibouti, une centaine en Ouganda pour soutenir les forces ougandaises contre l'Armée de libération du Seigneur, de Joseph Koni, et un nombre non-identifié en Somalie et au Sahel (forces spéciales). À partir de 2013, environ 3000 soldats américains seront déployés en Afrique, dans différents pays pour des missions de formation et d'entraînement des forces d'États africains. Toutes les régions d'Afrique sont concernées. Voir, « 3,000 soldiers to serve in Africa next year », Army Times (États-Unis, en ligne), 8 juin 2012, <http://www.armytimes.com/news/2012/06/army-3000-soldiers-serve-in-africa-next-year-060812/> (consulté le 9 juin 2012). Pour un aperçu des opérations de l'AFRICOM en Afrique, voir la déclaration du commandant de l'AFRICOM, le général Carter Ham, devant la Commission des forces armées du Sénat des États-Unis, le 1<sup>er</sup> mars 2012, 27 p., <http://armed-services.senate.gov/statemnt/2012/03%20March/Ham%2003-01-12.pdf> (consulté le 9 juin 2012). La lutte contre le terrorisme, la piraterie et les trafics d'armes et l'assistance au renforcement des capacités africaines, sont les arguments majeurs mis en avant par le général Carter Ham.

<sup>804</sup> À la différence de l'OUA, l'UA a pour objectif de promouvoir l'intégration politique et économique du continent, selon le modèle de la coopération et de l'intégration, progressive, de l'UE. Une autre évolution concerne la volonté des États signataires d'apporter des solutions africaines en matière de paix et de sécurité dans le continent. L'UA est ainsi investie d'une grande responsabilité, dont elle ne maîtrise pas encore, entièrement, la mise en œuvre, du fait de sa dépendance envers l'assistance d'autres organisations et d'États tiers, en matière de moyens et de capacités. La dimension politique de l'UA s'étend aussi aux questions des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance. En matière économique, le projet de la Communauté économique africaine est mis en avant, avec un appel aux Communautés Économiques Régionales pour coordonner et harmoniser leurs politiques, ce qui revient à la mise en place progressive de grands blocs économiques régionaux, interconnectés, qui seront la base de la CEA.

L'Acte Constitutif de l'Union Africaine reprend les principes de fonctionnement de l'OUA et les complète et étend, pour prendre en compte les leçons du passé et pour les rendre plus efficaces. Si l'égalité entre États et la non-ingérence, sont des principes acquis, l'UA se dote de la possibilité théorique d'intervenir à l'intérieur de ses États membres, sous conditions. La politique intérieure et les actions régionales des États sont aussi sujettes au scrutin, et à des interventions, politiques et économiques (sanctions) de la part de l'UA. L'Acte constitutif contient des stipulations d'ordre général, dans cette manière, qui sont présentées de la manière suivante :

« Article 4 Principes (...) »

(h) Le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ainsi qu'une

constitutif de l'Union Africaine, signé le 11 juillet 2000, à Lomé, au Togo, souligne l'objectif de promouvoir la paix et la sécurité comme une condition nécessaire au développement politique, économique et social<sup>805</sup>. Les États signataires s'engagent aussi à protéger les droits de l'homme<sup>806</sup>, à promouvoir la démocratie, l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques. Ces éléments communs avec le discours de l'UE, dans ses relations avec l'Afrique, signalent l'engagement des pays du continent dans la voie de la modernité politique, selon les critères du monde développé occidental et aussi, la recherche d'un équilibre dans leurs relations avec les pays développés.

En matière de paix et de sécurité, les ambitions de l'Union Africaine sont élevées : mise en place d'une politique de défense commune, droit d'intervention, sous conditions, dans un État membre en cas de crimes de guerre, de génocide, de crimes contre l'humanité et menace grave à l'ordre légitime et intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité.

---

menace grave de l'ordre légitime afin de restaurer la paix et la stabilité dans l'État membre de l'Union sur la recommandation du Conseil de Paix et de Sécurité ;

(p) Condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement ;

(q) Abstention pour tout État membre de conclure des traités ou alliances qui sont incompatibles avec les principes et objectifs de l'Union ;

(r) Interdiction à tout État membre d'autoriser l'utilisation de son territoire comme base de subversion contre un autre État membre ».

Voir, Union Africaine, « Acte constitutif », Lomé, 11 juillet 2000, [http://www.africa-union.org/About\\_Au/fmacteconstitutif.htm](http://www.africa-union.org/About_Au/fmacteconstitutif.htm) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>805</sup> L'Acte constitutif de l'Union Africaine, signé le 11 juillet 2000, à Lomé, au Togo, et entré en vigueur le 26 mai 2001, souligne dans son préambule que « le fléau des conflits en Afrique constitue un obstacle majeur au développement socio – économique du continent, et de la nécessité de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité, comme condition préalable à la mise en œuvre de notre agenda dans le domaine du développement et de l'intégration. ». Voir, Union Africaine, « Acte constitutif », Lomé, 11 juillet 2000, [http://www.africa-union.org/About\\_Au/fmacteconstitutif.htm](http://www.africa-union.org/About_Au/fmacteconstitutif.htm) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>806</sup> La participation de la société civile et la bonne gouvernance font aussi partie des objectifs de l'UA et ils bénéficient dorénavant d'un mécanisme de suivi et de protection qui est la Cour Africaine de Justice et des Droits de l'homme. La Cour a été créée le 1er juillet 2008, lors de la Conférence de l'UA, à Charm el-Sheikh, en Égypte, par la fusion de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, créée le 10 juin 1998, à Ouagadougou, au Burkina Faso, et de la Cour de justice de l'Union Africaine, créée le 11 juillet 2003, à Maputo, au Mozambique. Les compétences de cet organe juridictionnel sont très larges, et couvrent à la fois les questions relatives à l'interprétation de l'Acte Constitutif et le respect des droits de l'homme, tels qu'ils sont contemplés dans la Charte Africaine des Droits de l'homme et des Peuples, du 27 juin 1981 et entrée en vigueur le 21 octobre 1986, dans la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'Enfant, du 11 juillet 1990 et entrée en vigueur le 29 novembre 1999, et le Protocole à la Charte relatif aux Droits des Femmes, du 11 juillet 2003. Dans ces matières, la saisine de la Cour est ouverte non seulement aux États et aux organes de l'Union, comme c'est le cas pour l'interprétation de l'Acte Constitutif, mais aussi aux institutions nationales des droits de l'homme et aux personnes physiques et les organisations non-gouvernementales accréditées auprès de l'Union. Voir, Union Africaine, « Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme », Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, onzième session ordinaire, Charm-El-Sheikh, 1<sup>er</sup> juillet 2008, <http://www.africa-union.org/root/au/documents/treaties/text/Protocol%20on%20the%20Merged%20Court%20-%20FR.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Les principes de l'égalité entre les États, le respect des frontières héritées de l'indépendance et la non-ingérence dans les affaires intérieures sont maintenus, mais leur portée est limitée par les compétences accordées à l'Union par les États membres<sup>807</sup>.

La mise en œuvre des stipulations en matière de paix et de sécurité implique que l'Union dispose de structures appropriées, pour décider et gérer une intervention. Elle a besoin ensuite des moyens et des capacités pour intervenir dans le cadre d'une mission de la paix. Mais au moment de l'élaboration et de la signature de l'Acte constitutif de l'Union Africaine, ces questions n'avaient pas été résolues<sup>808</sup>. Elles vont faire l'objet de développements ultérieurs, avec la création du Conseil de paix et de sécurité (CPS) et la mise en œuvre du projet de Forces Africaines en Attente (FAA), ainsi que d'autres mécanismes nécessaires aux missions de paix.

---

<sup>807</sup> L'Union Africaine est dotée d'un pouvoir de sanction, en cas de violation des principes démocratiques et des droits de l'homme. L'article 23, paragraphe 2 (Imposition de sanctions), stipule que :

« 2. En outre, tout État membre qui ne se conformerait pas aux décisions et politiques de l'Union peut être frappé de sanctions notamment en matière de liens avec les autres États membres dans le domaine des transports et communications, et de toute autre mesure déterminée par la Conférence dans les domaines politique et économique. »

L'article 30 (Suspension) renforce les prérogatives de l'Union, en matière de respect des règles démocratiques, en stipulant que :

« Les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union. »

Depuis la création de l'Union Africaine, cinq suspensions ont été prononcées, à l'encontre de l'Érythrée, de la Guinée, du Madagascar, du Niger et de la Côte d'Ivoire. Seul le cas de l'Érythrée ne relève pas de l'ordre interne du pays, mais plutôt des principes e), f), g) et r) de l'article 4 de l'Acte Constitutif. En 2006, l'Érythrée avait décidé de suspendre sa participation à l'Union Africaine et dans l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement (IGAD), pour protester contre l'intervention de l'Éthiopie en Somalie. L'Union Africaine avait condamné les prises de position de l'Érythrée sur la Somalie et aussi lors du conflit frontalier avec Djibouti, en 2008. L'Union Africaine avait soutenu les sanctions des Nations Unies contre l'Érythrée, dont le rapport du Groupe de surveillance des Nations Unies sur la Somalie et l'Érythrée, du 18 juillet 2011, met en exergue le rôle, du gouvernement érythréen, dans le soutien logistique et matériel aux combattants somaliens opposés au Gouvernement Fédéral de Transition, dont les Al-Shabbaab. En 2011, l'Érythrée a rejoint l'UA et l'IGAD, mais ses relations avec les États voisins, notamment l'Éthiopie, la Somalie et Djibouti, restent conflictuelles.

<sup>808</sup> L'article 9, sur les pouvoirs et les attributions de la Conférence de l'Union, son organe suprême, stipule, dans l'alinéa g), que cet organe donne « des directives au Conseil exécutif sur la gestion des conflits, des situations de guerre et autres situations d'urgence ainsi que sur la restauration de la paix ». Le Conseil Exécutif, qui est composé « des Ministres des Affaires étrangères ou de tous autres ministres ou autorités désignés par les gouvernements des États membres », dispose d'une certaine autonomie dans l'exercice de ses compétences car, selon l'article 13 sur les attributions du Conseil exécutif, il « décide des politiques dans les domaines d'intérêt communs pour les États membres ». Toutefois, à l'exception de la protection de l'environnement, de l'action humanitaire et de la réaction et secours en cas de catastrophe, qui figurent dans l'alinéa e) de l'article 13, et qui sont des domaines qui font partie de la sécurité, au sens large, la paix et la sécurité ne sont pas explicitement mentionnées au titre de ses attributions.

## **A. Un Conseil de paix et de sécurité, décideur politico-stratégique puissant.**

Dans les années 1990, les États membres de l'OUA, confrontés à l'émergence de plusieurs situations conflictuelles, avait décidé de créer un cadre permanent, structuré et opération en matière de paix et de sécurité. Lors du Sommet de l'OUA, au Caire, du 28 au 30 juin 1993, les États membres ont annoncé la mise en place d'un « Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits »<sup>809</sup>. Son objectif essentiel étant de prévoir et de prévenir les conflits, devait détecter les signes précurseurs d'une crise, harmoniser et renforcer les capacités africaines en matière de maintien de la paix et, en cas de conflit, assurer le rétablissement et la consolidation de la paix. Il était dirigé par un organe central, composé de 15 membres du Bureau de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement<sup>810</sup>. Il pouvait autoriser les interventions politiques et militaires dont il déterminait le mandat et les modalités dans le cadre d'une opération de maintien de la paix. Ses décisions étaient exécutées par le Secrétaire Général et le Secrétariat de l'OUA, au sein duquel avait été créé, en mars 1992, une Division chargée de la gestion des conflits. Les résultats de cette gestion ont éclairé les dirigeants de l'UA quant aux prérogatives et moyens d'actions du CPS.

Le Mécanisme de l'OUA a été activé à trois reprises, avec l'envoi de missions d'observateurs au Rwanda, en 1993, au Burundi, de 1993 à 1996 et aux Comores, lors de la tentative de sécession de l'île d'Anjouan, de 1998 à 1999. Aux Comores, l'intervention de l'UA a contribué à préserver l'unité de l'archipel. Cependant, le règlement définitif de la crise n'a eu lieu qu'une décennie plus tard, suite à une intervention armée des forces comoriennes et d'une force de l'Union Africaine, en mars 2008. Le Mécanisme de l'OUA représentait une avancée importante pour le développement d'une politique africaine de prévention et gestion des crises et des conflits. Mais il n'a jamais bénéficié du soutien actif de tous les États membres et a manqué de ressources humaines et matérielles pour asseoir sa crédibilité. Les interventions des Communautés économiques régionales, telle que la CEDEAO, ont aussi limité le développement du Mécanisme de l'OUA.

L'expérience acquise a été récupérée au profit de l'Union Africaine et du Conseil de

---

<sup>809</sup> Voir, Organisation de l'unité africaine, Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, vingt-neuvième session ordinaire, « Déclaration de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement sur la création au sein de l'OUA d'un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits », AHG/Décl. 3 (XXIX), Le Caire, 28-30 juin 1993, [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Assemblée%20fr/ASS93.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Assemblée%20fr/ASS93.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>810</sup> Déclaration du Caire, § 17 à 19.

Paix et de Sécurité, créé le 9 juillet 2002<sup>811</sup>.

Le CPS a été introduit dans l'Acte constitutif par le Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif, adopté le 3 février 2003 (Éthiopie) et le 11 juillet 2003 (Mozambique)<sup>812</sup> et qui est entré en vigueur le 26 décembre 2003. Selon les termes du nouvel article 20 de l'Acte constitutif, le CPS est « l'Organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. » Avec la création du CPS, l'Union Africaine, est dotée d'une structure politique de gestion des crises, nécessaire pour une action efficace dans le domaine de la paix et de la sécurité en Afrique. Le Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif a aussi élargi la compétence de l'UA en matière de paix et de sécurité<sup>813</sup>.

Le Protocole du 9 juillet 2002, entré en vigueur le 26 décembre 2003, déclare que l'action de l'UA en matière de paix et de sécurité, est régie par le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et par la reconnaissance du rôle central du Conseil de Sécurité dans ce domaine. Les partenariats avec les Nations Unies et d'autres organisations internationales sont un moyen de promouvoir « la promotion et le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. » L'apport des Mécanismes régionaux de prévention des conflits et de gestion des crises est aussi souligné. L'objectif de paix et de sécurité, en Afrique, est une responsabilité décentralisée, même si l'Union Africaine a l'ambition, selon son Acte constitutif<sup>814</sup>, de développer une politique de défense commune pour le continent. Le

---

<sup>811</sup> Le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA a été créé par un Protocole signé par les États membres, lors de la première session ordinaire de la Conférence de l'UA, réunie à Durban, le 9 juillet 2002. Voir, Union Africaine, Première Conférence ordinaire de l'UA, « Protocole sur la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine », Durban, le 9 juillet 2002, [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Treaties\\_Conventions\\_fr/PROTOCOLE%20-%20CONSEIL%20DE%20PAIX%20ET%20DE%20SECURITE%20DE%20L%20UA.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/PROTOCOLE%20-%20CONSEIL%20DE%20PAIX%20ET%20DE%20SECURITE%20DE%20L%20UA.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>812</sup> Voir, Union Africaine, « Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union Africaine », Conférence de l'Union, première session extraordinaire, Addis-Abeba, le 3 février 2003 et deuxième session ordinaire, Maputo, 11 juillet 2003, [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Treaties\\_Conventions\\_fr/Protocol%20sur%20les%20amendement%20a%20l%20Acte%20constitutif%20de%20l%20UA.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Protocol%20sur%20les%20amendement%20a%20l%20Acte%20constitutif%20de%20l%20UA.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>813</sup> Les objectifs de l'UA, définis dans l'Acte constitutif, et modifiés par le Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif, du 3 février 2003 et du 11 juillet 2003, qui est entré en vigueur le 26 décembre 2003, sont au nombre de 17, dont 4 concernent directement les questions de politique étrangère et de paix et de sécurité :

« (b) défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses États membres ; (d) promouvoir et défendre les positions africaines communes sur les questions d'intérêt pour le continent et ses peuples ; (f) promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent ; (p) Développer et promouvoir des politiques communes sur le commerce, la défense et les relations extérieures en vue d'assurer la défense du continent et le renforcement de sa position de négociation ».

<sup>814</sup> Ces ambitions sont exprimées dans les stipulations des articles 3, alinéa p) (amendé en 2003) et 4, alinéa d), de l'Acte constitutif, où les États signataires affirment leur volonté « Développer et promouvoir des politiques communes sur le commerce, la défense et les relations extérieures en vue d'assurer la défense du continent et le

préambule du Protocole cite aussi des risques et des menaces qui pèsent sur le développement de l'Afrique notamment, les conflits armés, le problème des réfugiés et des personnes déplacées, la persistance des mines terrestres sur le continent, et la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères et de petit calibre, en Afrique.

Le préambule met aussi en avant le lien entre la sécurité et le développement politique, économique et social, la démocratie, les droits de l'homme, l'état de droit et la reconstruction postconflit. Sur toutes ces questions, la responsabilité première revient à l'UA et le CPS est l'instrument pour réaliser cet objectif d'appropriation africaine des questions relatives à la prévention des conflits et à la gestion des crises en Afrique. L'article 2 décline le rôle du CPS, considéré comme « un système de sécurité collective et d'alerte rapide. » L'article 2, § 2, stipule qu'il est soutenu, dans l'exécution de ses tâches, par la Commission, qui assure le Secrétariat Général de l'UA, et par un Groupe de sages. Il a à sa disposition un système continental d'alerte rapide, une force africaine prépositionnée et un fonds spécial pour ses actions<sup>815</sup>. L'article 3 décrit les objectifs du CPS<sup>816</sup> comme étant la promotion de la paix et de la sécurité, la prévention des conflits, la consolidation de la paix et la reconstruction postconflit, la coordination dans la lutte contre le terrorisme, l'élaboration d'une politique de défense commune et la promotion des valeurs démocratiques, des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et du Droit International humanitaire. L'action du Conseil est régie par

---

renforcement de sa position de négociation » et de promouvoir la « Mise en place d'une politique de défense commune pour le continent africain ».

<sup>815</sup> La mise en place des instruments du Conseil se fait de manière progressive, en vue d'atteindre une capacité opérationnelle de 2013 à 2015. Cependant, le budget alloué aux programmes du CPS est très limité par rapport aux besoins réels. En 2011 il était de 530 000 dollars, dont 200 000 dollars à la charge des partenaires de l'UA. Voir, Union Africaine, Conseil exécutif, dix-huitième session ordinaire, « Décisions », EX.CL/Déc. 600-643(XVIII), Addis-Abeba, 24 – 28 janvier 2011, [http://www.au.int/fr/sites/default/files/EXCL%20Dec600-643\\_f-1\\_0.pdf](http://www.au.int/fr/sites/default/files/EXCL%20Dec600-643_f-1_0.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>816</sup> L'article 3 du Protocole sur la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine, décrit les objectifs de cet organe de la manière suivante :

« a. de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique, en vue d'assurer la protection et la préservation de la vie et des biens, le bien-être des populations africaines et de leur environnement, ainsi que la création de conditions propices à un développement durable ; b. d'anticiper et de prévenir les conflits. Lorsque des conflits éclatent, le Conseil de Paix et de Sécurité aura la responsabilité de rétablir et de consolider la paix en vue de faciliter le règlement de ces conflits ; c. de promouvoir et de mettre en œuvre des activités de consolidation de la paix et de reconstruction après les conflits pour consolider la paix et prévenir la résurgence de la violence ; d. de coordonner et d'harmoniser les efforts du continent dans la prévention et la lutte contre le terrorisme international sous tous ses aspects ; e. d'élaborer une politique de défense commune de l'Union, conformément à l'Article 4 (d) de l'Acte constitutif ; f. de promouvoir et d'encourager les pratiques démocratiques, la bonne gouvernance et l'État de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect du caractère sacré de la vie humaine, ainsi que du Droit International humanitaire, dans le cadre des efforts de prévention des conflits. »

onze principes généraux<sup>817</sup>, décrits à l'article 4, parmi lesquels figurent le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États membres, la non-ingérence dans les affaires intérieures, l'égalité souveraine entre les États et le respect des frontières héritées lors des indépendances. L'intervention de l'UA pour mettre un terme à des situations graves (génocide, crimes de guerre) ou pour assister un État confronté à des problèmes internes, fait aussi partie des principes est l'une des missions dont l'ambition et notamment surprenante pour le Professeur Josiane Tercinet.

Le Professeur Josiane Tercinet exprime en effet un certain sentiment de surprise, mêlée à une appréhension et à un espoir de voir un continent particulièrement souverainiste, « conventionnaliser un droit d'ingérence sollicité » en plus d'un droit d'ingérence humanitaire<sup>818</sup>. Pourtant, la pratique au sein de la CEDEAO est éclairante.

L'article 5 du Protocole stipule que le CPS est composé par 15 membres élus, dont 10 membres pour une période de 2 ans et 5 membres pour une période de 3 ans<sup>819</sup>. La durée de la Présidence du Conseil est seulement d'un mois, avec un système de rotation des membres, par ordre alphabétique. La Commission de l'Union Africaine compte en son sein un Commissaire pour la paix et la sécurité, qui est en contact avec le Président du CPS<sup>820</sup>. La représentation au CPS tient compte de la représentation régionale et de l'engagement des États à défendre les

---

<sup>817</sup> L'article 4 du Protocole sur la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine identifie onze principes, qui guident l'action du Conseil, de la manière suivante :

« a. le règlement pacifique des différends et des conflits ; b. la réaction rapide pour maîtriser les situations de crise avant qu'elles ne se transforment en conflits ouverts ; c. le respect de l'État de droit, des droits fondamentaux de l'homme et des libertés, le respect du caractère sacré de la vie humaine, ainsi que du Droit International humanitaire ; d. l'interdépendance entre le développement socio-économique et la sécurité des peuples et des États ; e. le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des États membres ; f. la non-ingérence d'un État membre dans les affaires intérieures d'un autre État membre ; g. l'égalité souveraine et l'interdépendance des États membres ; h. le droit inaliénable à une existence indépendante ; i. le respect des frontières existant au moment de l'accession à l'indépendance ; j. le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence dans certaines circonstances graves, à savoir les crimes de guerre, le génocide, les crimes contre l'humanité, conformément à l'Article 4 (h) de l'Acte constitutif ; k. le droit des États membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité, conformément à l'Article 4 (j) de l'Acte constitutif ».

<sup>818</sup> TERCINET Josiane, *L'Union Africaine et le maintien de la paix en Afrique. Aspects institutionnels et opérationnels*, in *Régionalisme et Sécurité Internationale*, Bruxelles, Ed. Bruylant, Collection Études Stratégiques Internationales (Josiane TERCINET, direction), 2009, 278 p., p. 79.

<sup>819</sup> Ce système est destiné à assurer la continuité du fonctionnement du Conseil, selon les termes de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 5. Les membres du CPS représentent les cinq régions africaines. La Conférence de l'UA, qui a eu lieu à Addis-Abeba, les 29 et 30 janvier 2012 a entériné la nomination des dix nouveaux membres du CPS, pour la période de mars 2012 à mars 2014. Il s'agit de l'Angola, du Cameroun, du Congo, de la Côte d'Ivoire, de Djibouti, de l'Égypte, de la Gambie, de la Guinée, du Lesotho et de la Tanzanie. Les cinq membres dont le mandat se termine en mars 2013 sont la Guinée équatoriale, le Kenya, la Libye, le Nigéria et le Zimbabwe.<sup>8</sup>

<sup>820</sup> Le secrétariat du CPS se trouve au sein du secrétariat du Département de Paix et sécurité de l'UA (DPS).

principes de l'UA, de leur rôle et participation en matière de paix et de sécurité et de règlement des conflits, de leurs capacités et moyens financiers et aussi du respect des principes de l'Acte constitutif, relatifs à la démocratie et à la bonne gouvernance. Les fonctions du CPS, sont décrites à l'article 6<sup>821</sup> en recoupant ses principes directeurs, en sus des opérations d'appui à la paix.

Le CPS est aussi doté de pouvoirs qui démontrent le haut niveau d'ambitions des États membres de l'UA pour cet organe. L'article 7 porte sur les dix-huit pouvoirs du CPS, qui reprennent les termes des objectifs, des principes et des fonctions, décrits aux articles 3 ; 4 et 6 du Protocole. Il s'agit notamment de la prévention ; du rétablissement de la paix ; de l'intervention ; de la gestion des crises ; des sanctions ; de la défense commune ; la lutte contre le terrorisme ; la coopération avec les CER/MR ; les partenariats internationaux ; la conformité entre les actions et les objectifs de l'UA ; la démocratie, les droits de l'homme et la bonne gouvernance ; le respect des traités régionaux et internationaux ; les atteintes à la souveraineté et à l'indépendance des États membres ; l'action humanitaire ; l'information de la Conférence de l'UA sur ces questions ; et d'autres questions « ayant des incidences sur le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent »<sup>822</sup>.

---

<sup>821</sup> L'article 6 du Protocole sur la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine, présente les fonctions du CPS de la manière suivante :

« a. promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique ; b. alerte rapide et diplomatie préventive ; c. rétablissement de la paix, y compris les bons offices, la médiation, la conciliation et l'enquête ; d. opérations d'appui à la paix et intervention, conformément à l'Article 4 (h) et (j) de l'Acte constitutif ; e. consolidation de la paix et reconstruction postconflit ; f. action humanitaire et gestion des catastrophes ; g. toute autre fonction qui pourrait être décidée par la Conférence ».

<sup>822</sup> Les dix-huit pouvoirs dont dispose le CPS dans l'exercice de ses fonctions sont les suivants :

« a. anticipe et prévient les différends et les conflits, ainsi que les politiques susceptibles de conduire à un génocide et à des crimes contre l'humanité ; b. entreprend des activités de rétablissement et de consolidation de la paix lorsque des conflits éclatent, pour faciliter leur règlement ; c. autorise l'organisation et le déploiement de missions d'appui à la paix ; d. élabore les directives générales relatives à la conduite de ces missions, y compris le mandat desdites missions, et procède à la révision périodique de ces directives ; e. recommande à la Conférence, conformément à l'article 4 (h) de l'Acte constitutif, l'intervention au nom de l'Union dans un État membre dans certaines circonstances graves, à savoir les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité, tels que définis dans les conventions et instruments internationaux pertinents ; f. approuve les modalités d'intervention de l'Union dans un État membre, suite à une décision de la Conférence conformément à l'article 4 (j) de l'Acte constitutif ; g. impose, conformément à la Déclaration de Lomé des sanctions chaque fois qu'un changement anticonstitutionnel de gouvernement se produit dans un État membre ; h. met en œuvre la politique de défense commune de l'Union ; i. assure la mise en œuvre de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme et des autres Conventions et instruments internationaux, continentaux et régionaux pertinents, et harmonise et coordonne les efforts visant à combattre le terrorisme international, au niveau continental et régional ; j. assure une harmonisation, une coordination et une coopération étroites entre les Mécanismes régionaux et l'Union dans la promotion et le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique ; k. assure la promotion et le renforcement d'un partenariat solide pour la paix et la sécurité entre l'Union et les Nations Unies, et leurs agences ainsi qu'avec les autres organisations internationales compétentes ; l. élabore les politiques et les actions nécessaires pour que toute initiative extérieure dans le domaine de la paix

Les règles relatives au fonctionnement du CPS sont stipulées à l'article 8. L'ordre du jour du Conseil est établi par le Président, sur la base des propositions soumises par le Président de la Commission de l'UA et des États membres. En principe, un État membre ne peut s'opposer à l'inscription d'un point à l'ordre du jour provisoire. Cette stipulation a pour objectif de permettre la prise de décision et leur mise en œuvre dans le cas d'une situation grave (génocide, crimes de guerre), qui mettrait en question un État membre. Les décisions, sans distinction de cas particuliers ou des d'exceptions, sont prises par consensus, ou à l'unanimité. S'il s'avère difficile d'obtenir une décision unanime ni consensuelle, le CPS peut recourir à la majorité absolue (8 membres sur 15), pour des questions de procédure, ou à la majorité des deux tiers (10 membres sur 15), pour toutes autres questions. Cette flexibilité vise à respecter l'égalité souveraine entre les États tout en prenant des blocages intempestifs ou la paralysie

Les États membres de l'UA ont aussi décidé d'adjoindre au CPS, un Groupe des Sages, dont la composition et les fonctions sont définies à l'article 11 du Protocole et dans un document sur les « Modalités de fonctionnement du Groupe des sages », adoptées par le Conseil de paix et de sécurité, le 12 novembre 2007<sup>823</sup>. Le Groupe des Sages, composé par

---

et de la sécurité sur le continent soit entreprise dans le cadre des objectifs et des priorités de l'Union ; m. suit, dans le cadre de ses responsabilités en matière de prévention des conflits, les progrès réalisés en ce qui concerne la promotion des pratiques démocratiques, la bonne gouvernance, l'État de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect du caractère sacré de la vie humaine, ainsi que du Droit International humanitaire, par les États membres; n. favorise et encourage la mise en œuvre des conventions et traités internationaux pertinents de l'OUA/UA, des Nations Unies, ainsi que d'autres conventions et traités internationaux pertinents sur le contrôle des armes et le désarmement ; o. examine et prend toute action appropriée dans le cadre de son mandat dans les situations où l'indépendance nationale et la souveraineté d'un État membre sont menacées par des actes d'agression, y compris par des mercenaires ; p. appuie et facilite l'action humanitaire dans les situations de conflit armé ou de catastrophe naturelle grave ; q. soumet, à travers son Président, des rapports réguliers à la Conférence sur ses activités et l'état de la paix et de la sécurité en Afrique ; et r. se prononce sur toute autre question ayant des incidences sur le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent, et exerce les pouvoirs que lui délègue la Conférence, conformément à l'article 9 (2) de l'Acte constitutif. »

<sup>823</sup> L'article 11 du Protocole sur la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine décrit le Conseil des Sages et son rôle, de la manière suivante :

« 1. Pour venir en appui aux efforts du Conseil de Paix et de Sécurité et à ceux du Président de la Commission, en particulier dans le domaine de la prévention des conflits, il est créé un Groupe des sages.

2. Le Groupe des sages est composé de cinq personnalités africaines, hautement respectées, venant des diverses couches de la société et qui ont apporté une contribution exceptionnelle à la cause de la paix, de la sécurité et du développement sur le continent. Elles sont sélectionnées par le Président de la Commission, après consultation des États membres concernés, sur la base de la représentation régionale et nommées pour une période de trois ans par la Conférence.

3. Le Groupe des sages fournit des services consultatifs au Conseil de Paix et de Sécurité et au Président de la Commission sur toutes questions relatives au maintien et à la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique.

cinq personnalités sont sélectionnées par le Président de la Commission africaine et sont nommées pour une période de trois ans<sup>824</sup>. Le Groupe des Sages a des fonctions de conseil et de médiation et un pouvoir d'initiative, dans le cadre de l'appui aux efforts du CPS et du Président de la Commission. Ce dernier agit comme l'organe exécutif du Conseil, en matière de prévention des conflits et de gestion des crises.

Le CPS a aussi à sa disposition deux instruments opérationnels qui sont le Système Continental d'Alerte Rapide et la Force Africaine en Attente.

## **B. Des instruments opérationnels panafricains au service du décideur politico-stratégique et de l'UA.**

L'article 12 du Protocole relatif à la création du CPS porte sur des stipulations relatives au Système Continental d'Alerte Rapide (SCAR ou CEWS, en anglais, pour « Continental Early Warning System »). Il a pour objectif de faciliter la prévision et la prévention des conflits en Afrique. Aux termes de cet article 12 du Protocole, le SCAR comprend un centre d'observation et de contrôle, nommé « Salle de veille » et des unités d'observation et du suivi des Mécanismes régionaux des CER. La « Salle de veille » est chargée de la collecte centralisée des données en provenance des unités d'observation et des MR, de leur analyse et de leur diffusion en direction du CPS et de la Commission de l'UA.

Le deuxième instrument du CPS et de l'UA, pour la paix et la sécurité, est la Force Africaine en Attente (FAA). C'est un projet ambitieux, avec l'objectif de soutenir et réaliser sur ordre de l'UA des missions de paix sur tout le continent. La Force doit pouvoir assumer tout le spectre d'opérations militaires, allant de la formation, du conseil et de l'observation, au maintien de la paix et à l'imposition de la paix.

---

4. A la demande du Conseil de Paix et de Sécurité ou du Président de la Commission ou de sa propre initiative, le Groupe des sages entreprend les actions jugées appropriées pour venir en appui aux efforts du Conseil de Paix et de Sécurité et à ceux du Président de la Commission en vue de la prévention des conflits, et se prononce sur toutes questions liées à la promotion et au maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique.

5. Le Groupe des sages fait rapport au Conseil de Paix et de Sécurité et, par l'intermédiaire de celui-ci, à la Conférence. »

Voir aussi, Union Africaine, « Modalités de fonctionnement du Groupe des sages », Conseil de Paix et de Sécurité, 100<sup>ème</sup> réunion ordinaire, le 12 novembre 2007, 16 p., [http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/Panel%20of%20the%20wise\(Fr\).pdf](http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/Panel%20of%20the%20wise(Fr).pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>824</sup> Le Groupe des sages en fonction, dont le mandat va jusqu'en 2013, a perdu son président, M. Ahmed Ben-Bella, de l'Algérie, décédé en avril 2012. Les autres membres du Groupe des sages sont le Dr. Salim Ahmed Salim (Tanzanie), le Dr. Mary-Chinery-Hesse (Ghana), le Dr. Kenneth Kaunda (président de la Zambie) et Maître Marie-Madeleine Kalala Ngoy (RDC). Les anciens membres du Groupe continuent d'atteindre les réunions de celui-ci, au titre « d'amis » du Groupe des sages.

## **1. Un Système Continental d'Alerte Rapide (SCAR) nécessitant des moyens multiformes.**

Le SCAR est un système d'informations et de communications au service de la prévention et de la gestion des crises et des conflits. L'article 12 § 3 du Protocole demande à la Commission de collaborer avec les Nations Unies et d'autres organisations internationales compétentes, les centres de recherche, les institutions universitaires et les ONG, en vue d'accroître l'efficacité du système. L'article 12 § 4 appelle à l'élaboration d'un module d'alerte rapide sur la base d'indicateurs politiques, économiques, sociaux, militaires et humanitaires, qui seront utilisés pour analyser l'évolution des situations sur le continent et recommander la meilleure action à prendre. L'article 12 § 5 stipule que le Président de la Commission utilise les informations recueillies par le système pour informer le Conseil de Paix et de Sécurité des conflits potentiels et des menaces à la paix et à la sécurité en Afrique, ainsi que pour recommander les mesures à prendre.

En octobre 2003, la Commission de l'UA a organisé à Addis-Abeba un atelier sur la mise en place du Système Continental d'Alerte Rapide. Sur la base des recommandations<sup>825</sup> faites lors de cette réunion, la Commission a préparé, en juillet 2005, une feuille de route sur la mise en place du SCAR. Les domaines couverts concernent la collecte des données, l'analyse stratégique des données et le développement d'un module d'indicateurs, les rapports d'alerte rapide et les consultations avec les décideurs et la coordination et la collaboration

---

<sup>825</sup> Les recommandations issues des travaux de l'atelier de 2003 ont été reprises et synthétisées dans un document d'orientation des experts gouvernementaux sur l'alerte rapide et la prévention des conflits réunis à Kempton Park, en Afrique du sud, du 17 au 19 décembre 2006. Elles portaient sur les éléments suivants :

« a) prendre comme point de départ des efforts de mise en place du Système d'alerte rapide de l'UA les menaces tangibles de violence et de pertes en vies humaines ;

b) créer une base de données standardisées, mesurables et vérifiables, d'utilisation simple et conviviale, basée sur des sources polyvalentes et recueillies sur le terrain ;

c) développer des capacités d'analyse et l'expertise requise au sein de l'UA dans les domaines de la prévention et de la gestion des conflits ;

et d) établir des liens de diagnostic entre analyses et résultats escomptés de manière à fournir à l'UA des rapports périodiques sur les situations de conflit. »

Voir, « Relever le défi de la prévention des conflits en Afrique – Vers la mise en œuvre opérationnelle du Système Continental d'Alerte Rapide, Document d'orientation », Réunion des experts gouvernementaux sur l'alerte rapide et la prévention des conflits, PSD/EW/EXP/2(I), Kempton Park, Afrique du sud, 17-19 décembre 2006, p. 2, <http://www.peaceau.org/uploads/document-d-orientation.pdf> (consulté le 28 mai 2012). Pour le texte intégrale des recommandations voir, « Rapport de l'atelier sur l'établissement du système de détection précoce continental d'AU - Section VIII Recommandations générales », Union Africaine, Addis-Abeba, 30 – 31 octobre 2003, 29 p., pp. 24-26, <http://www.peaceau.org/uploads/report-workshop-2003fr.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

entre l'UA, les CER et autres parties concernés (l'ONU, l'UE, des États tiers)<sup>826</sup>. A partir de cette feuille de route, les experts gouvernementaux des États membres de l'UA sur l'alerte rapide et la prévention des conflits<sup>827</sup>, réunis à Kempton Park (Afrique du sud), du 17 au 19 décembre 2006, ont adopté le « Cadre pour la mise en œuvre opérationnelle du Système Continental d'Alerte Rapide ». Celui-ci contient des éléments d'information et des recommandations sur les fonctions du Système, l'état des travaux et la voie à suivre pour sa mise en œuvre opérationnelle. Ce document et ses propositions ont été adoptés par le Conseil exécutif de l'UA et par la Conférence de l'UA, lors du 8<sup>e</sup> Sommet de l'OUA, du 22 au 30 janvier 2007<sup>828</sup>. En février 2008, le Département de la paix et de la sécurité de l'UA a publié le « Manuel » du SCAR, qui décrit le système et ses composantes, centrale et régionales<sup>829</sup>. Le SCAR est devenu opérationnel au cours de 2010, mais le système n'a pas encore atteint sa pleine capacité. Les questions relatives au recrutement des personnels qualifiés<sup>830</sup>, le choix

---

<sup>826</sup> « Relever le défi de la prévention des conflits en Afrique – Vers la mise en œuvre opérationnelle du Système continental d'alerte rapide, Document de discussion n°1 – Projet de feuille de route pour la mise en œuvre opérationnelle du Système continental d'alerte rapide », Union Africaine, Réunion d'experts gouvernementaux sur l'alerte rapide et la prévention des conflits, PSD/EW/EXP/3(I), Kempton Park, Afrique du sud, 17 – 19 décembre 2006, 18 p., <http://www.peaceau.org/uploads/roadmap-issue-paper1-fr.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>827</sup> La réunion a été attendue par les experts gouvernementaux des États membres de l'UA et les représentants des Communautés économiques régionales (CER) : la Communauté des États sahélo sahariens (CEN-SAD), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté est-africaine (CEA), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Ont participé aussi, en qualité d'observateurs, des représentants des centres africains de recherche et des institutions universitaires, des ONG et des organisations internationales. Voir le document « Cadre pour la mise en œuvre opérationnelle du système continental d'alerte rapide », Union Africaine, Réunion d'experts gouvernementaux sur l'alerte rapide et la prévention des conflits, PSD/EW/EXP/FRAMEWORK(I), Kempton Park, Afrique du sud, 17 – 19 décembre 2006, 8 p., p. 1, <http://www.peaceau.org/uploads/framework-fr.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>828</sup> Union Africaine, « Décision sur les conclusions de la réunion des experts gouvernementaux sur l'alerte rapide et la prévention des conflits », CONSEIL EXÉCUTIF, 10<sup>ème</sup> session ordinaire, EX.CL/Dec.336 (X), Doc. EX.CL/300 (X), Addis-Abeba, 25 – 26 janvier 2007, <http://www.africa-union.org/root/au/conferences/past/2007/january/summit/doc-fr/D%E9cisions%20-%2010%E8me%20session%20ordinaire%20du%20Conseil%20ex%E9cutif.pdf> (consulté le 28 mai 2012) et Union Africaine, « Décision sur les activités du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine et sur l'état de la paix et de la sécurité en Afrique », Conférence de l'Union Africaine, 8<sup>ème</sup> session ordinaire, Assembly/AU/Dec. 145 (VIII), Doc. Assembly/3 (VIII), Addis-Abeba, 29-30 janvier 2007, <http://www.africa-union.org/root/ua/Conferences/2007/janvier/SUMMIT/Doc/Ordre%20du%20Jour%20-%20Sommet.doc> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>829</sup> Union Africaine, « Système continental d'alerte rapide (SCAR), Manuel du SCAR », PSD/EW/CEWS Handbook, février 2008, 124 p., <http://www.peaceau.org/uploads/cews-handook-fr.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>830</sup> Un avis de vacance de poste pour le recrutement d'analystes du Système continental d'alerte rapide et de la diplomatie préventive, de 2010, note ainsi que « Le nombre actuel des analystes est insuffisant pour répondre aux besoins d'un Système d'alerte rapide pleinement opérationnel. Compte tenu de sa vocation continentale, le Système d'alerte rapide a urgemment besoin d'analystes supplémentaires pour suivre et analyser de manière adéquate les situations dans les cinq régions d'Afrique. » ; voir, Union Africaine, Annonce de vacance de poste, « Analyste principal du Système continental d'alerte rapide et de la diplomatie préventive », février 2010,

des logiciels et des systèmes de communication, la sécurité du système et l'interaction avec les Mécanismes régionaux<sup>831</sup>, n'ont pas toutes été résolues, deux ans après le début des activités du SCAR.

## **2. Une Force Africaine en Attente (FAA) alimentée par des Brigades Régionales des 5 Forces Régionales en Attente.**

La FAA comprend une composante militaire et une composante civile<sup>832</sup>, à l'image de ce que font les Nations Unies et du programme de l'UE ;

La FAA est régie par l'article 4 (d) de l'Acte constitutif de l'UA et par l'article 13 du Protocole sur la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine. Un document sur le cadre politique pour l'établissement de la Force Africaine en Attente et du Comité de l'État-major militaire (« Military Staff Committee ») a été adopté par les Chefs d'État-major des États membres de l'UA, réunis à Addis-Abeba, les 15-16 mai 2003, et par les Ministres africains de la défense, le 20 janvier 2004. La Conférence des Chefs d'État de et Gouvernement, réunis à Addis-Abeba les 6-8 juillet 2004, a approuvé le document<sup>833</sup>..

---

[https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:9WZIf\\_UInIAJ:www.africa-union.org/root/au/employment/2010/february/psc/The%2520Continental%2520Early%2520Warning%2520System%2520\(3%2520positions\)%2520-%2520French.doc](https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:9WZIf_UInIAJ:www.africa-union.org/root/au/employment/2010/february/psc/The%2520Continental%2520Early%2520Warning%2520System%2520(3%2520positions)%2520-%2520French.doc) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>831</sup> Le SCAR de l'UA a été conçu pour fonctionner en liaison avec les systèmes d'alerte rapide des CER/MR. Ceci soulève des questions de confidentialité et d'échanges d'informations classifiées. Par exemple, le système d'alerte précoce régional de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA) dépend presque entièrement de l'Afrique du sud et de ses capacités de renseignement. Toutes les informations, ainsi que la base de données, sont classifiées et leur dissémination est très restreinte. Une table ronde organisée par l'Institut de la paix internationale (ONG, New-York), le 27 avril 2012, sur la prévention des conflits en Afrique et le rôle des systèmes d'alerte et de réponse rapide, a constaté que le fonctionnement du SCAR est affecté négativement par les capacités limitées de l'UA en termes de personnels qualifiés, d'équipements et de technologies. Le panel d'experts a aussi souligné l'existence de lacunes importantes, en Afrique, dans la relation entre alerte rapide et réponse rapide ; voir « Preventing Conflicts in Africa: The Role of Early Warning and Response Systems », International Peace Institute, Panel Discussion, 27 avril 2012, <http://www.ipinst.org/events/panel-discussions/details/353-preventing-conflicts-in-africa-the-role-of-early-warning-and-response-systems.html>.

<sup>832</sup> La composante civile comprend des experts en affaires politiques, des conseils juridiques, des policiers, des experts chargés des affaires humanitaires, des questions de genre (hommes-femmes), des minorités, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la gouvernance, l'information, de la planification et de la conduite de missions civiles et des fonctions de soutien (logistique) ; voir DE CONING Cédric, KASUMBA Yvonne, « La dimension civile de la Force africaine en attente », Division des opérations de soutien de la paix de la Commission de l'Union Africaine et ACCORD (Centre africain pour la résolution constructive de conflits, Afrique du sud), 2010, ISBN: 978-0-620-47402-3, 117 p., [http://www.accord.org.za/downloads/peacekeeping/ASF\\_policy\\_framework\\_hnd\\_fr.pdf](http://www.accord.org.za/downloads/peacekeeping/ASF_policy_framework_hnd_fr.pdf).

<sup>833</sup> Union Africaine, « Décision sur la force africaine en attente et le Comité d'état-major », Conférence de l'Union Africaine, 3<sup>ème</sup> session ordinaire, Assembly/AU/Dec. 35 (III), Doc. EX.CL/110(V), Addis-Abeba, 6-8 juillet 2004, <http://www.africa-union.org/au%20summit%202004/Assembly-au-Decisionsanddeclarations%202004%20vers%20rev14juil04.pdf> (consulté le 28 mai 2012) et « Policy framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee, Part I », Document adopté par les Chefs d'état-major de défense africains, Exp/ASF-MS/2 (I), Addis-Abeba, 15-16 mai 2003, 49 p.,

La mise en place de la FAA a révélé des faiblesses, qui tiennent en grande partie aux divisions et aux différentes perceptions qui existent entre les États africains en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. La FAA n'est pas une force panafricaine, intégrée. Elle est composée par les Forces Régionales en Attente (FRA). Celles-ci sont composées par des unités mises à disposition par les États concernés, formés et entraînés pour des missions communes et destinées à être déployées rapidement. Dans chacune des cinq régions du continent, il y a une brigade en attente. Les brigades régionales sont les composantes principales de la FAA<sup>834</sup>. Les cinq brigades constituées sont :

- la Brigade de la Communauté de Développement d'Afrique Australe (SADCBRIG) ;
- la Brigade en Attente d'Afrique de l'Est (EASBRIG) ;
- la Brigade en Attente d'Afrique du Nord (NASBRIG) ;
- la Brigade de la Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (ECOBRIIG) ;
- la Brigade de la Communauté Économique des États d'Afrique Centrale (ECCASBRIG)<sup>835</sup>.

Les brigades comprennent environ 5 000 soldats. L'effectif total de la FAA doit atteindre les 25 000 à 30 000 soldats. Cependant, les brigades relèvent de la responsabilité des CER/MR. Ce qui conduit à des différences en matière de formation et d'entraînement, d'équipements et de capacités. De ce fait, l'usage de la FAA en tant que force intégrée paraît être un projet difficile à réaliser dans l'espace de temps prévu. Il est en effet projeté que la FAA doit atteindre sa capacité opérationnelle de réaction rapide en 2013. La pleine capacité opérationnelle doit être atteinte en 2015<sup>836</sup>. Ce projet bénéficie de l'assistance internationale,

---

<http://www.peaceau.org/uploads/asf-policy-framework-en.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>834</sup> Union Africaine, « Feuille de route pour la mise en place de la Force africaine en attente », Réunion d'experts sur les relations entre l'UA et les mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, EXP/AU-RECS/ASF/4(I), Addis-Abeba, 22-23 mars 2005, 28p., [http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC%20Publications/ASF%20Roadmap\\_F.pdf](http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC%20Publications/ASF%20Roadmap_F.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>835</sup> CILLIERS Jakkie, « Force africaine en attente, état des progrès accomplis dans sa mise en place », « Tableau 4 : États membres de la FAA », p. 15, Institut d'études de sécurité (Afrique du sud), ISS Paper n° 160, mars 2008, 24 p., <http://www.issafrika.org/uploads/PAPER160FRENCH.PDF> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>836</sup> Union Africaine, « La Force africaine en attente devrait être opérationnelle en 2015 », communiqué de presse, 20 avril 2011, [http://au.int/en/dp/ps/sites/default/files/CP\\_FR\\_-\\_FORCE\\_AFRICAINE\\_EN\\_ATTENTE-3eme\\_FEUILLE\\_DE\\_ROUTE\\_-\\_20-04-11\[1\].pdf](http://au.int/en/dp/ps/sites/default/files/CP_FR_-_FORCE_AFRICAINE_EN_ATTENTE-3eme_FEUILLE_DE_ROUTE_-_20-04-11[1].pdf) (consulté le 28 mai 2012).

des Nations Unies, de l'UE et des États tiers à titre bilatéral. Mais cette assistance notamment de la part de l'UE et des États-Unis, n'est pas répartie de manière équilibrée pour les différentes brigades. L'ECOBRIIG, l'ECCASBRIG et l'EASBRIG bénéficient d'une assistance soutenue de l'UE, des États-Unis, de la France et d'autres donateurs importants. La NASBRIG est dominée militairement par l'Algérie et l'Égypte. La SADCBRIG est très dépendante des capacités militaires de l'Afrique du sud et de l'Angola.

L'UA et le CPS, assistés par les Nations Unies et l'UE, ont défini six scénarios possibles pour l'intervention de la FAA<sup>837</sup> :

- Scénario 1 : Assistance militaire à une mission politique au niveau UA/Régional.
- Scénario 2 : Mission d'observation déployée conjointement avec une mission de l'ONU au niveau UA/Régional.
- Scénario 3 : Mission d'observation uniquement africaine au niveau UA/Régional.
- Scénario 4 : Force de maintien de la paix dans le cadre du chapitre VI et missions de déploiement préventif (et de consolidation de la paix) au niveau UA/Régional.
- Scénario 5 : Force de maintien de la paix au niveau de l'UA dans le cadre de missions complexes et multinationales, incluant celles dans lesquelles des auteurs de troubles de faible niveau sont impliqués.
- Scénario 6 : Intervention de l'UA dans des situations de génocide et/ou de crise humanitaire face auxquelles, la communauté internationale ne s'implique pas rapidement ou face pour lesquelles, la communauté internationale demande à l'UA d'agir en son nom.

Pour mettre en œuvre le projet de la FAA, un processus continental de formation, d'évaluation et de prise de décision a été engagé, en vue de la déclaration d'opérationnalité. Le 21 novembre 2008, à Addis-Abeba, l'UA, ensemble avec l'UE et d'autres donateurs, a officiellement lancé le cycle de formation et d'évaluation AMANI AFRICA<sup>838</sup>. Ce cycle a été élaboré conjointement avec l'Union Européenne, dans le cadre du Partenariat UE-Afrique,

---

<sup>837</sup> Union Africaine, « Conceptualisation du maintien de la paix en Afrique, Un guide complet du développement de la FAA », 2006, 26 p., p. 5, [http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC%20Publications/ASF%20Framework\\_F.pdf](http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC%20Publications/ASF%20Framework_F.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>838</sup> « AMANI AFRICA » signifie « Paix en Afrique » en Swahili. Voir en ligne, <http://www.amaniafricacycle.org/spip.php?rubrique1> (consulté le 28 mai 2012).

signé à Lisbonne, les 8 et 9 décembre 2007. Le mécanisme EURORECAMP, de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix, où la France a le rôle de Nation-cadre, a fourni un cadre initial pour la mise en œuvre du cycle AMANI AFRICA. Divisé en deux phases, les cycles ont quatre objectifs principaux<sup>839</sup>, à savoir :

- la révision du processus décisionnel de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS)<sup>840</sup> et des mécanismes de déploiement de la FAA dans une opération multidimensionnelle ;
- l'évaluation de la capacité opérationnelle de la FAA, de ses structures et de ses procédures au niveau stratégique et continental ;
- faire connaître l'AAPS et la FAA ;
- faire des recommandations pour la période 2011 – 2015.

La première phase, concernait les aspects diplomatiques, la directive initiale de planification, l'élaboration d'un mandat et d'un concept d'opération (CONOPS), ainsi que l'agrément des règles d'engagement et d'un plan de déploiement. Cette phase comprenait une série d'ateliers et une conférence stratégique, qui se sont déroulés en 2009<sup>841</sup>. Un exercice sur cartes (MAPEX), a eu lieu du 31 août au 4 septembre 2009. La seconde phase était axée autour de la réalisation d'exercices, de déploiement et de conduite de mission, dont un exercice final de commandement (CPX, « Command post exercise »), selon un scénario de type 4, c'est-à-dire, le déploiement d'une force régionale ou continentale, sous 30 jours, dans le cadre d'une mission de l'UA, réalisée au titre du Chapitre VI de la Charte des Nations Unies<sup>842</sup>. Le scénario de l'exercice et la planification politique et opérationnelle, ont été préparés lors d'un séminaire politico-stratégique et d'une conférence stratégique, qui ont eu lieu du 16 au 26 novembre 2009.

---

<sup>839</sup> « Objectifs de l'exercice AMANI AFRICA », octobre 2009, [http://www.amaniafricacycle.org/telechargements/File/Objetifs\\_exercice\\_amaniafrica\\_fr.pdf](http://www.amaniafricacycle.org/telechargements/File/Objetifs_exercice_amaniafrica_fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>840</sup> L'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS) comprend l'ensemble des institutions, des mécanismes, des instruments et des moyens de l'UA et des CER/MR, pour la prévention des conflits et la gestion des crises en Afrique.

<sup>841</sup> Voir, AMANI AFRICA – EURORECAMP, « Conférences et séminaires », <http://www.amaniafricacycle.org/spip.php?rubrique14> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>842</sup> Le Chapitre VI de la Charte, articles 33 à 38, porte sur le « Règlement pacifique des différends », <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap6.shtml> (consulté le 28 mai 2012). Le choix de ce scénario est adapté à un exercice de type de vérification et d'évaluation des mécanismes politico-militaires de planification et de commandement des opérations, plutôt qu'à tester les procédures et les capacités militaires.

Le scénario « Carana » avait été élaboré en 2002-2003, par le DOMP des Nations Unies, pour évaluer la Brigade Internationale de Réaction Rapide des Forces en Attente des Nations Unies (BIRRFA ou SHIRBRIG, en anglais)<sup>843</sup>. Le scénario « Carana » 2010, dans le cadre du cycle AMANI AFRICA, est une version plus évoluée que celui des Nations Unies. Il combine plusieurs cas de crise et de conflit, d'ordre interne et avec des interventions extérieures. Le « Carana » est un État insulaire fictif, au large de la Corne de l'Afrique, entouré de 5 autres pays, ayant différents systèmes politiques. Les activités simulées au cours de l'exercice ont inclus tous les événements caractéristiques d'une mission de maintien de la paix, de la planification initiale au règlement des incidents sur le terrain, lesquels étaient destinés à tester les réactions des composantes militaire, police et civile impliquées dans cet exercice<sup>844</sup>. Le CPX, a eu lieu à Addis-Abeba du 20 au 29 octobre 2010.

Le rapport d'évaluation de l'exercice a identifié des lacunes et des dysfonctionnements importants en matière de planification, de la conduite politique et militaire de la FAA, dans le domaine des communications, du renseignement/information, de la logistique et de l'organisation et de la division des tâches au sein des organes politico-militaires de l'UA en charge de la prévention des conflits et de la gestion des crises<sup>845</sup>. Sur la base de ce rapport, les

---

<sup>843</sup> La SHIRBRIG a fonctionné de 1996 à 2009. Cette force, conduite par le Danemark et le Canada, a aussi apporté son concours au renforcement des capacités de la Force africaine en attente, de 2006 à 2009. Voir, KOOPS Joachim, VARWICK Johannes, « Ten Years of SHIRBRIG, Lessons Learned, Development Prospects and Strategic Opportunities for Germany », Global Public Policy Institute (GPPi, Allemagne), Research Paper Series n° 11 (2008), 38 p., [http://www.shirbrig.dk/documents/download/Koops\\_Varwick\\_2008\\_SHIRBRIG\\_GPPi\\_RP\\_11.pdf](http://www.shirbrig.dk/documents/download/Koops_Varwick_2008_SHIRBRIG_GPPi_RP_11.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>844</sup> Voir le « Scénario d'entraînement Carana, Résumé », 15 avril 2009, 14 p., [http://www.amaniafricacycle.org/telechargements/File/Executive\\_Summary\\_20090415\\_fr.pdf](http://www.amaniafricacycle.org/telechargements/File/Executive_Summary_20090415_fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>845</sup> « Synthèse du rapport d'évaluation du CPX », 3 novembre 2010, <http://www.amaniafricacycle.org/spip.php?article80> (consulté le 28 mai 2012). Le rapport d'évaluation comporte une longue liste de lacunes et difficultés en matière d'organisation, de planification et de commandement et contrôle, civilo-militaire. Parmi les lacunes identifiées figurent :

- le besoin d'un Poste de commandement stratégique fonctionnel au sein de la Division de soutien aux Opérations de Paix de la Commission de l'UA (CUA) ; le besoin de protocoles d'entente clairs entre le CPS/CUA et les CER/MR et les États membres, portant sur les modalités de l'emploi de la FAA ; la nécessité d'un système continental de communications et d'information reliant les CER/MR avec la CUA ; le besoin d'une organisation opérationnelle du soutien logistique et général entre la CUA et les CER/MR.

En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des mécanismes de l'UA concernés par la mise en œuvre de la FAA, le rapport constate les insuffisances de l'UA dans les termes suivants :

« a. Organisation et Structures. L'organisation et les structures actuelles du PSOD constituent un handicap pour l'opérationnalisation de la FAA. Les recommandations se rapportant aux aspects organisationnel et structurel du PSOD doivent être prises en considération pour que la FAA puisse atteindre la pleine capacité opérationnelle (FOC). De la même manière, les décisions nécessaires pour établir un véritable PC de mission doivent être prises en considération.

experts de l'UA et de l'UE ont présenté neuf recommandations principales à la Commission de l'UA et au CPS, en vue de répondre aux questions soulevées en matière de problèmes d'organisation, de planification de commandement et contrôle de la FAA. Ces propositions concernent la restructuration des organes en charge des opérations de la paix, notamment la Division de soutien aux opérations de la paix de l'UA (DSOP) ; le recrutement de personnels qualifiés ; les modalités de l'emploi de la FAA ; les besoins d'installations appropriées pour le travail du DSOP ; la mise en place d'une architecture de systèmes de communications et d'informations (CIS) ; le soutien logistique et général ; l'implication d'experts juridiques et politiques ; les besoins en matière de formation des personnels concernés ; une meilleure interaction entre la CUA et la DSOP<sup>846</sup>.

---

b. Besoins en formation. Le CPX a permis d'identifier un large éventail de besoins en formation à satisfaire, dont les cours sur la planification d'une mission, les cours au profit des chefs de mission et de composante et les cours sur la mise en œuvre de la doctrine de la FAA, ne constituent pas les moindres. Des cours de spécialisation tels que ceux se rapportant aux activités de soutien sont également nécessaires. Il est important que ces cours soient standardisés pour répondre aux exigences de la FAA. Des centres d'excellence de formation aux opérations de soutien de la paix existent dans les régions et pourraient, dans le cadre de l'Association des Centres d'Entraînement au Soutien de la Paix en Afrique (ACESPA ou APSTA), prendre une part déterminante à la définition des standards minimums à intégrer dans ces cours.

c. Processus. La rédaction et l'actualisation des procédures et de la documentation concernant la FAA est une responsabilité de direction qui devrait être assumée par une division « développement de la FAA » au sein du PSOD. Les fiches de synthèse détaillées consécutives à la conduite de l'exercice et annexées au rapport principal d'évaluation précisent les points particuliers sur lesquels l'attention doit être portée. »

<sup>846</sup> Idem. Le rapport d'évaluation comporte neuf recommandations principales, décrites en ces termes :

« Recommandation : le PSOD devrait être structuré de manière à pouvoir conduire plus d'une mission mandatée par l'UA sur la base de deux divisions : Division Planification, Opérations et Soutien et Division Renforcement des Capacités et Politique ; l'unité de planification et de conduite stratégique (SPMU) devrait être intégrée dans la première de ces deux divisions.

Recommandation : la priorité devrait être donnée au recrutement approprié de superviseurs militaires, policiers et civils au sein du PSOD, le recrutement au sein du PSOD devrait refléter les besoins à satisfaire pour répondre au caractère multidimensionnel de la FAA et l'ensemble du personnel devrait recevoir le niveau de formation et d'entraînement approprié.

Recommandation : la Division Paix et Sécurité (PSD) devrait étudier le développement de MOU spécifiques pour l'emploi de la FAA.

Recommandation : des efforts devraient être fournis pour accélérer la construction d'une infrastructure adaptée pour le PSOD.

Recommandation : l'architecture d'un système CIS continental devrait être réalisée de manière à satisfaire les besoins quotidiens en communication entre le PSOD et les CER/MR et ceux des missions déployées.

Recommandation : le PSOD et l'administration de la CUA devraient développer conjointement des dispositions organisant le soutien général et logistique (personnel, procédures et équipement) et permettant effectivement de déployer, conduire, soutenir et démonter des missions de l'UA et d'armer des PC de mission de l'UA.

Recommandation : le CMD, le PSOD, le bureau du conseil juridique et le département des affaires politiques devraient être régulièrement impliqués, en particulier dans le contexte du développement du concept d'équipe de management des conflits (CMTF).

Recommandation : une analyse des besoins en formation (TNA) devrait être conduite et inclure un examen des cours nécessaires pour les cadres aux différents niveaux et dans les différentes spécialités.

Les leçons apprises et le retour d'expérience du cycle « AMANI AFRICA », ainsi que de l'exercice « Carana », ont été utilisés par l'UA pour lancer la troisième étape du processus de mise sur pied de la FAA, en vue d'atteindre la pleine capacité opérationnelle en 2015. Cette intention a été confirmée lors de l'atelier organisé par la Commission de l'Union Africaine, en collaboration avec la Communauté Économique des États d'Afrique Centrale (CEEAC), du 27 au 29 avril 2011, à Douala, au Cameroun<sup>847</sup>. La troisième étape de la mise en place de la FAA, a pour objectif de faire évoluer le rôle de la FAA et de l'adapter en fonction de l'évolution de la situation en Afrique, en matière de paix et de sécurité. Parmi les priorités identifiées lors de la réunion d'avril 2011, figurent la capacité de déploiement rapide (CDR), l'action humanitaire, la sécurité maritime et la protection des populations civiles<sup>848</sup>.

Cependant, la mise en œuvre de ces objectifs connaît des difficultés du fait des changements des situations politiques et sécuritaire en Afrique. En effet, des foyers de conflit ont éclaté en Afrique du nord (Libye) et au Sahel (Mali), au Nigéria, à la frontière entre le Libéria et la Côte d'Ivoire, en RDC, entre les deux Soudans et en Somalie. L'UA a traversé une période de divisions à propos de l'élection du Président de la Commission africaine. Aussi la crise économique dans la zone Euro mobilise les ressources et l'attention des États européens. Ainsi, la contribution financière de l'UE pour les prochaines phases de mise en place de la FAA, de 2013 à 2015, n'a pas été encore fixée. Enfin les États africains n'ont pas encore réussi à développer une vision commune du rôle, des attributions et des capacités de la FAA, au-delà des concepts généraux de missions de paix. La contribution de l'UE à la construction de l'AAPS apparaît ainsi indispensable ou, du moins, nécessaire, au regard du niveau d'implication notamment technique et financière européen.

---

Recommandation : les directives de la CUA pour la planification et le processus décisionnel (Aide Mémoire) devraient être prises en considération par la PSD, amendées si nécessaire, puis adoptées dans un document de la CUA. »

<sup>847</sup> Union Africaine, « Vers l'opérationnalisation de la Force africaine en attente », Communiqué de presse n° 053/2011, Douala, 28 avril 2011, <http://www.au.int/fr/dp/ps/sites/default/files/CP%20FR%20-%20ATELIER%20%203eme%20FEUILLE%20DE%20ROUTE%20%20POUR%20LA%20FAA-%2028-04-11.pdf> (consulté le 28 mai 2012). Cette réunion a compté pour la première fois, avec la présence du Haut Représentant du Président de la Commission de l'Union Africaine pour l'opérationnalisation de la FAA, le Général Sékouba Konaté, ancien Président de la transition en Guinée. Le Général Sékouba Konaté a été nommé à ce poste, le 25 avril 2011.

<sup>848</sup> Union Africaine, « La Force africaine en attente devrait être opérationnelle en 2015 », communiqué de presse, 20 avril 2011, [http://au.int/en/dp/ps/sites/default/files/CP\\_FR\\_-\\_FORCE\\_AFRICAINE\\_EN\\_ATTENTE-3eme\\_FEUILLE\\_DE\\_ROUTE\\_-\\_20-04-11\[1\].pdf](http://au.int/en/dp/ps/sites/default/files/CP_FR_-_FORCE_AFRICAINE_EN_ATTENTE-3eme_FEUILLE_DE_ROUTE_-_20-04-11[1].pdf) (consulté le 28 mai 2012).

## **Sous-section 2 : Une nécessaire conventionnalisation renforcée de la relation UE-UA.**

Les relations avec le continent africain font partie des politiques européennes, dès le Traité de Rome, du 25 Mars 1957. La relation économique, encadrée par les Conventions de Yaoundé (1963-1975) et de Lomé (1975-2000), va progressivement s'élargir à la sphère politique. L'inclusion d'éléments sur les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gestion des affaires publiques dans les Conventions de Lomé III (1984) et IV (1989), annoncent l'évolution politique de la relation entre l'Afrique et la CEE. La mise en place de la PESC, à partir du Traité de Maastricht, du 7 février 1992, renforce la dimension politique de la relation entre l'Afrique et l'UE. A partir de 2000, avec la mise en œuvre des décisions des Sommets européens de Cologne et d'Helsinki de 1999, l'UE se dote des instruments politico-militaires de gestion des crises et en 2003 elle planifie et conduit sa première opération militaire en Afrique, « Artémis », en RDC. S'ensuivent des missions civiles d'assistance à la réforme du secteur de la sécurité et des forces armées ainsi trois opérations militaires, en RDC, au Tchad et au large des côtes de la Somalie. L'UE a soutenu l'opération de l'Union Africaine au Soudan, contribue à la formation des soldats de l'armée somalienne du Gouvernement Fédéral de Transition et couvre une partie des coûts des forces africaines de l'AMISOM.

L'assistance de l'UE à la mise en place de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS) et à ses instruments, démontre une volonté d'engagement dans l'évolution des politiques et des capacités africaines en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Toutefois, la relation politique et de sécurité entre l'Afrique et l'Europe n'est pas une relation entre égaux. C'est d'une relation de dépendance, notamment économique, où les intérêts prioritaires sont ceux de l'Europe. Le Fonds Européen de Développement, les accords bilatéraux, l'exemple de la gouvernance européenne transposée en Afrique, les mécanismes de la Facilité africaine de paix et de l'Instrument de stabilité, sont des aspects importants d'influence politique, économique et de sécurité. L'action de l'UE agit comme un multiplicateur de puissance pour les États européens qui ont des intérêts directs en Afrique. Elle complète et compense les politiques bilatérales, de la France et du Royaume-Uni, qui sont les puissances les plus actives en Afrique du nord et subsaharienne. Les États africains et l'UA bénéficient ainsi de l'assistance européenne (UE) et de l'assistance bilatérale (les États membres). Cette relation est renforcée par le Partenariat stratégique de 2007, préalablement préparé et donnant lieu à des plans d'actions triennaux.

## **A. Un Partenariat stratégique UA-UE préparé méthodiquement.**

Le partenariat stratégique UE-Afrique, du 9 décembre 2007, est le résultat de l'évolution des relations politiques, économiques et de sécurité entre les deux parties à la fin du XXe siècle. En 1999, l'Union Européenne ajoute une dimension politico-militaire de gestion des crises et de prévention des conflits à la PESC, la PESD. En même temps, la situation en matière de crises et de conflits en Afrique commence à se stabiliser, avec une amorce de processus de paix dans la région des Grands Lacs et un engagement plus substantiel des Nations Unies dans le règlement des crises africaines<sup>849</sup>. Les États africains décident aussi, lors de la réunion des Chefs d'État et de Gouvernement de l'OUA, à Syrte, en Libye, les 8 et 9 septembre 1999, de refonder leur coopération politique, économique et de sécurité en annonçant la création de l'Union Africaine. Cette convergence des deux institutions, l'UE et l'OUA/UA, conduit à un renouveau de la relation traditionnelle entre l'UE et l'Afrique, encore centrée sur l'économie, et où les éléments politiques et de sécurité sont appelés à se développer.

### **1. Une préparation du partenariat stratégique par le Sommet Europe-Afrique du Caire (3-4 avril 2000).**

Le Sommet du Caire, entre l'OUA et l'UE, des 3 et 4 avril 2000, a posé les jalons pour l'établissement d'un nouveau partenariat Europe-Afrique, qui sera officiellement institutionnalisé, à Lisbonne, les 8 et 9 décembre 2007. Il a eu lieu à un moment de transition importante pour les deux organisations, tout en préservant les fondements de dépendance construits dans le cadre économique durant plus de cinq décennies. Les États membres de l'UA, qui se sont inspirés de l'UE pour les structures et le fonctionnement de l'UA, ne lui ont pas donné les moyens pour atteindre le niveau d'indépendance et d'autonomie dont bénéficie l'UE dans ses relations extérieures. La relation économique a encore une place centrale dans la relation Afrique-Europe. La Déclaration du Caire, qui précède l'Accord de Cotonou de deux mois, affirme ainsi l'objectif de « l'élimination progressive des barrières commerciales entre nos deux régions, y compris des barrières non tarifaires, et par la stimulation de la coopération dans tous les domaines liés au commerce, sur la base des initiatives d'intégration régionale. »<sup>850</sup> C'était déjà l'un des objectifs majeurs de la Convention de Lomé, signée le 28

---

<sup>849</sup> Notamment en RDC, avec la MONUC, qui a été créée par la résolution 1279 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, du 30 novembre 1999.

<sup>850</sup> Sommet Afrique-Europe sous l'égide de l'OUA et de l'UE, Déclaration du Caire, 3 et 4 avril 2000, 15 p., [http://www.fnh.org/francais/fnh/uicn/pdf/declaration\\_caire.pdf](http://www.fnh.org/francais/fnh/uicn/pdf/declaration_caire.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

février 1975.

Les sections IV et V de la Déclaration du Caire concernent les questions politiques, de paix et de sécurité, qui intéressent les deux parties. Le texte met en évidence les thèmes des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gestion des affaires publiques, qui figureront dans l'Accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000. En matière de paix et de sécurité, les États signataires réaffirment leur attachement aux principes de la Charte des Nations Unies, tels que l'égalité entre les États, le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures et reconnaissent leurs responsabilités respectives en matière de gestion des crises et de prévention des conflits<sup>851</sup>. Les États signataires déclarent leur volonté de privilégier les moyens pacifiques de règlement des crises et de la prise en considération du besoin de trouver des solutions durables, par des processus de reconstruction et de consolidation de la paix.

L'UE a réussi à introduire dans le dialogue euro-africain, les principes de son approche globale et compréhensive en matière de gestion des crises. Ceux-ci concernent la prévention, la recherche de solutions durables aux causes des conflits et la combinaison des instruments politiques, de sécurité et économiques, dans les périodes de stabilisation, de reconstruction et de consolidation post-crise ou postconflit. La prévention des conflits est l'élément principal des approches des deux organisations, ce qui implique aussi de disposer des moyens et des capacités de médiation et d'intervention rapides, avant qu'une crise dégénère en conflit violent. Toujours dans le cadre de l'approche globale et compréhensive, le texte souligne l'importance de l'assistance postconflit, en matière de désarmement, de démobilisation et de la réinsertion (DDR). L'UE va développer et mettre en œuvre ce concept dans des missions en RDC et en Guinée-Bissau, en coopération avec les Nations Unies et avec d'autres États concernés<sup>852</sup>.

## **2. Une implication de la Commission Européenne à la préparation du partenariat UE-Afrique de 2007.**

La mise en œuvre, par l'UE, des engagements pris dans la Déclaration du Caire, a fait l'objet de deux Communications de la Commission européenne, en 2003 et 2007, qui vont préciser les contours et les orientations du partenaire stratégique entre l'UE et l'UA de décembre 2007.

---

<sup>851</sup> Idem, « V. Consolidation de la paix, prévention, gestion et règlement des conflits », pp. 9-12.

<sup>852</sup> Notamment, la France et la Belgique, en RDC, et le Portugal, en Guinée-Bissau.

### a) Une sensibilisation du Conseil par la Commission Européenne en 2003.

Cette Communication<sup>853</sup>, était destinée à la préparation du Sommet UE-Afrique, qui était prévu en 2003. À la demande de l'Union Européenne, le Sommet a été ajourné et n'a eu lieu qu'en 2007<sup>854</sup>. Le document de la Commission essaie de dissiper les craintes des États africains sur l'importance moindre qu'accorderaient l'UE au dialogue avec l'Afrique. La Communication présente l'état des lieux en matière de relations entre l'UE et l'Afrique<sup>855</sup>, sur huit thèmes prioritaires, qui sont :

- 1) les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance ;
- 2) la prévention et la résolution des conflits ;
- 3) la sécurité alimentaire ;
- 4) les pandémies;
- 5) l'environnement ;
- 6) l'intégration régionale et le commerce ;
- 7) la dette extérieure ;
- 8) la restitution des biens culturels exportés illicitement<sup>856</sup>.

---

<sup>853</sup> Commission des Communautés européennes, « Le dialogue UE-Afrique », Communication de la Commission au Conseil, COM (2003) 316 final, 23 juin 2003, 21 p., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0316:FIN:FR:PDF> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>854</sup> Cet ajournement est dû à l'imposition de sanctions par l'UE contre le Zimbabwe, en 2002, sous l'impulsion du Royaume-Uni. Le deuxième Sommet Europe-Afrique devait se tenir en Europe et certains États européens, menés par le Royaume-Uni, ne voulaient pas inviter le président du Zimbabwe, Robert Mugabe. De leur côté, la majorité des États africains refusaient l'idée que le président du Zimbabwe ne soit pas invité. Le Sommet de 2003 a été, en l'absence d'un compromis entre les deux parties, et jusqu'en 2007 les réunions de haut-niveau se sont tenues au niveau des troïkas ministérielles UE-UA. Les troïkas sont composées par les représentants des présidences en exercice, de l'UE et de l'UA, au niveau des ministres des affaires étrangères, de représentants de la Commission européenne, de la Commission de l'UA et du Haut-Représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. Ce système est plus souple et permet des avancées pragmatiques rapides dans la coopération bilatérale. Voir, KOOPMANN Martin, MARTENS Stephan, « L'Europe prochaine: Regards franco-allemands sur l'avenir de l'Union Européenne », éd. L'Harmattan, juin 2008, 406 p., ISBN : 978-2-296-05396-0. Les auteurs estiment que « Loin d'être un handicap, cette transformation des sommets interrégionaux en troïkas ministérielles s'est avérée positive en allégeant les effets contraignants du protocole et des rituels inhérents aux sommets. » (p. 385) En 2007, la venue de Robert Mugabe au Sommet de Lisbonne a suscité à nouveau la polémique mais cette fois-ci, c'est le Premier ministre britannique, Gordon Brown, qui a décliné d'être présent au deuxième Sommet Europe-Afrique.

<sup>855</sup> Dans son introduction, le texte indique ainsi que « l'objet de la présente communication est de contribuer à la poursuite des discussions et de la coopération entre l'Union Européenne et l'Afrique, afin de préparer la reprise des réunions de dialogue politique à haut niveau ». La section 3 de la Communication fait le point sur le dialogue entre l'UE et l'Afrique sur huit thèmes prioritaires et met en relief les positions de l'Union Européenne sur ces thèmes

<sup>856</sup> La Communication passe en revue les 8 thèmes prioritaires qui avaient été identifiés, lors d'une réunion au

La relation entre l'UE et l'Afrique, après le Sommet du Caire, est cependant présentée comme un nouveau défi, plutôt qu'une opportunité<sup>857</sup>. La Commission Européenne souligne aussi que l'Afrique fait l'objet de l'intérêt d'autres États et propose un partenariat UE-Afrique sur la base d'objectifs partagés et de valeurs communes<sup>858</sup>.

La Communication contient des propositions destinées à contribuer au renforcement des relations politiques entre les deux parties, à la mise en œuvre efficace de l'assistance au développement, à la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance<sup>859</sup> et en matière de gestion des crises et de prévention des conflits. Ce dernier domaine est jugé comme prioritaire et la Communication exprime le soutien de l'UE aux efforts d'appropriation africaine dans ce domaine. Cette approche avait été adoptée dans le cadre de la Position commune du Conseil de l'UE, sur la prévention des conflits en Afrique, du 14 mai 2001<sup>860</sup>. La Communication de la Commission souligne aussi l'apport de l'Union

---

niveau des hauts fonctionnaires, en préalable à la première Conférence Ministérielle Europe-Afrique, qui a eu lieu, à Bruxelles, en octobre 2001. Ces thèmes ont fait l'objet des réunions ministérielles d'octobre 2001 et de novembre 2002, à Ouagadougou, au Burkina Faso, mais qui n'ont pas produit des avancées significatives. Avec la Communication la Commission vise à donner une impulsion politique au dialogue politique entre l'UE et l'Afrique et à dépasser les blocages constatés lors des premières réunions.

<sup>857</sup> La Communication décrit un contexte complexe et difficile marqué par « la pauvreté grandissante, l'ampleur décourageante des problèmes de santé et d'éducation, le nombre croissant de crises, de conflits et d'États à la dérive. » Communication de la Commission au Conseil, « Section 1. Le dialogue UE-Afrique 1a. Objectifs et thèmes prioritaires du dialogue UE-Afrique », p. 3.

<sup>858</sup> La Communication reconnaît que la relation entre l'UE et l'Afrique s'inscrit aussi dans un contexte multilatéral, où l'Afrique a d'autres partenaires importants, dont la Chine, depuis la Déclaration de Beijing d'octobre 2000. En même temps elle met en relief la singularité du partenariat Europe-Afrique, basé sur « des objectifs partagés et des valeurs communes », en déclarant que :

« En décidant d'approfondir sa propre intégration, l'Afrique s'est ouverte à des partenariats plus larges avec le reste du monde. L'UE et l'Afrique peuvent donc baser leur partenariat sur des objectifs partagés et des valeurs communes qui se retrouvent dans le Traité établissant l'Union Européenne, l'Accord de Cotonou et le processus de Barcelone, ainsi que dans l'Acte constitutif de l'Union Africaine et dans le manifeste du NEPAD. »

Communication de la Commission au Conseil, « Section 0. L'UE et l'Afrique : un partenariat de longue date et un nouveau défi », p. 3.

<sup>859</sup> Communication de la Commission au Conseil, « Section 1. Le dialogue UE-Afrique 1a. Objectifs et thèmes prioritaires du dialogue UE-Afrique », p. 3.

<sup>860</sup> Conseil de l'Union Européenne, Position commune 2001/374/PESC du Conseil sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique, 14 mai 2001, JOUE L 132 du 15.5.2001, pp. 3-5.

Cette Position commune a fait l'objet de révisions en 2004 et 2005, pour prendre en compte l'évolution de l'UA dans ce domaines et les leçons tirées des premières opérations et missions de l'UE en Afrique.

Voir, Conseil de l'Union Européenne, Position commune 2004/85/PESC du Conseil sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique et abrogeant la position commune 2001/374/PESC, 26 janvier 2004, JOUE L 21 du 28.1.2004, pp. 25-29 ;

Conseil de l'Union Européenne, Position commune 2005/304/PESC du Conseil sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique et abrogeant la position commune 2004/85/PESC, 12 avril 2005, JOUE L 97 du 15.4.2005, pp. 57-62.

Européenne et de ses États membres, à titre national, au renforcement des capacités africaines dans le domaine de l'alerte précoce et de la diplomatie préventive. Le financement européen crée cependant une dépendance de l'UA envers l'UE, qui s'étend aussi au domaine des activités opérationnelles, dont les opérations africaines de maintien de la paix.

La Communication développe l'idée du besoin d'une approche globale de l'Afrique, qui viendrait s'ajouter aux relations bilatérales et avec les CER<sup>861</sup>. L'Afrique est présentée, dans cette perspective comme une entité unique avec laquelle il faut traiter aussi de manière globale, et l'UA est la seule organisation qui a cette représentativité<sup>862</sup>. L'UA devient ainsi le premier interlocuteur l'UE en Afrique. Pour renforcer cette relation, la Communication proposait de renforcer le dialogue au niveau politique et au niveau des hauts fonctionnaires, d'améliorer le fonctionnement des groupes de travail bi-régionaux, d'établir un dialogue régulier entre l'UA et les chefs de missions de l'UE à Addis-Abeba et, de manière réciproque, à Bruxelles, ainsi que de développer les contacts entre la Commission européenne et la Commission de l'UA. Ces mesures ont été progressivement mises en œuvre dans les années suivantes.

#### **b) Une interpellation de la Commission au Conseil et au Parlement pour un partenariat réaliste avec une Afrique attractive.**

La Communication de la Commission, du 27 juin 2007<sup>863</sup>, intervient à un moment de

---

<sup>861</sup> La Communication souligne que la prévention des conflits et la gestion des crises « doivent recevoir la plus grande priorité dans le dialogue politique avec l'Afrique au plus haut niveau ». En matière d'appropriation africaine, elle reconnaît le rôle principal des États africains, de l'UA et du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), qui a été lancé en juillet 2001, à Lusaka, en Zambie. La volonté exprimée par les États africains d'avancer dans la voie d'une intégration continentale est prise en compte par la Communication. Le texte prône une approche globale dans les relations UE-Afrique, en complément de celle déjà existante au niveau bilatéral et régional (avec les CER). Ceci fait l'objet d'une section 2 de la Communication qui porte explicitement sur « Traiter l'Afrique comme une entité » (pp. 5-6).

<sup>862</sup> Le communiqué final, publié à l'issue de la deuxième Conférence Ministérielle UE-Afrique, du 28 novembre 2002, à Ouagadougou, déclare que « L'UE considère l'Union Africaine comme étant l'organisation centrale pour assurer la paix, la sécurité et l'intégration régionale du continent africain. De plus, l'UE se considère elle-même comme étant un partenaire naturel de l'Union Africaine, eu égard à sa conception, ses structures et ses rôles. L'UA a devant elle une tâche longue et difficile à accomplir, et l'UE s'efforcera de lui apporter son soutien dans des domaines particuliers et, d'une façon générale, dans celui du développement de ses capacités. » ; Réunion ministérielle Afrique-Europe, Communiqué final, annexe 3, « Plate-forme de l'UE sur l'avenir des relations entre l'Afrique et l'UE », Ouagadougou (Burkina Faso), 28 novembre 2002, p. 16, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/er/73772.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/er/73772.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>863</sup> Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Du Caire à Lisbonne – Le partenariat stratégique UE-Afrique », COM(2007) 357 final, Bruxelles, le 27 juin 2007, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT\\_COM:2007:0357\(01\):FIN:FR:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2007:0357(01):FIN:FR:PDF) (consulté le 28 mai 2012).

grands changements en Afrique et à l'UE. En 2007, les grands conflits africains des années 1990 à 2000, ont été résolus ou sont dans une phase de stabilisation, notamment en RDC, au Darfour-Soudan et en Côte d'Ivoire. La seule exception c'est la Somalie, qui fait l'objet d'une attention régionale et internationale accrue, dues au rôle croissant des milices islamistes Shabaab et à l'augmentation d'actes de piraterie maritime au large des côtes de la Somalie.

Les États africains, quoiqu'avec d'importantes disparités régionales, connaissent dans leur ensemble une croissance économique, qui attire les investisseurs historiques et de nouveaux partenaires, comme la Chine, le Brésil et l'Inde. Les États-Unis s'engagent dans le domaine de la sécurité avec l'activation d'AFRICOM. Les investissements américains dans le secteur des hydrocarbures s'intensifient dans le Golfe de Guinée et en Angola. L'Afrique est encore courtisée à cause de ses matières premières. Aussi, la multiplicité des intervenants ouvre des nouvelles perspectives de développement et des alternatives par rapport au circuit de l'assistance traditionnel, dominé par l'UE et par le CAD, au sein de l'OCDE.

De son côté l'UE s'est considérablement élargie, de 15 à 27 États membres et ses capacités de gestion des crises et de prévention des conflits sont maintenant crédibles et prêtes au déploiement. Après l'échec du projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe, les États membres ont élaboré un nouveau projet de Traité, qui est censé renforcer le rôle et la capacité d'agir de l'UE dans les affaires internationales.

La Communication de la Commission prend en compte ce nouveau contexte pour présenter des propositions relatives au partenariat UE-Afrique. Ces propositions permettraient à l'UE de préserver sa position d'interlocuteur privilégié<sup>864</sup>. La Communication met en avant l'idée qu'il faut développer un partenariat politique, stratégique, entre l'UE et l'Afrique<sup>865</sup>.

L'économie et le développement gardent leur place centrale dans les relations euro-africaines<sup>866</sup>. Mais la Communication appelle à avancer vers un partenariat politique « entre

---

<sup>864</sup> La Communication reconnaît que si « l'UE reste un partenaire important pour l'Afrique et même le plus important en termes d'échanges », elle « n'est pas son seul partenaire ni sa seule source de financement, d'aide et d'échanges (...). Cela signifie que, si l'UE veut rester un partenaire privilégié de l'Afrique et tirer le meilleur parti de ses relations avec elle, elle doit être prête à renforcer et, dans certains domaines, à réinventer la relation actuelle au plan institutionnel, politique et culturel. » ; Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « 1.2. Un partenariat stratégique UE-Afrique » pp. 2-3.

<sup>865</sup> La Communication exprime cette évolution qualitative dans le dialogue entre l'UE et l'Afrique en considérant que le moment est arrivé « de passer d'une stratégie pour l'Afrique à un partenariat politique avec l'Afrique » ; idem.

<sup>866</sup> L'assistance au développement est l'un des aspects principaux de la relation entre l'UE et l'Afrique, dès la création de la CEE. Les termes de cette relation ont évolué considérablement depuis l'Accord de Cotonou, en partie du fait du développement des relations entre l'Afrique et la Chine et d'autres anciens ou nouveaux

égaux », qui dépasserait la relation traditionnelle entre donateurs et receveurs. Le nouveau partenariat doit ainsi englober tous les aspects des relations euro-africaines, les éléments politiques, l'économie et le développement et la paix et la sécurité<sup>867</sup>. Il intègre les acquis du passé, au sein d'une relation à trois niveaux, qui concerne les États africains, les CER et l'UA. Du côté européen, l'UE et les États membres cherchent à mieux coordonner et compléter leurs politiques et leurs initiatives envers l'Afrique<sup>868</sup>.

La Communication de la Commission, reprend les thèmes de 2003, adaptés depuis,

---

partenaires (États-Unis, Russie, Inde, Brésil, par exemple). Cette question avait fait l'objet d'une Communication spécifique de la Commission, sur « La stratégie de l'UE pour l'Afrique: vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique »; voir Commission de l'Union Européenne, Communication au Conseil, au Parlement Européen et au Conseil Économique et Social Européen, COM (2005) 489 final, 12 octobre 2005, 48 p., [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005\\_0489fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0489fr01.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>867</sup> La Communication de la Commission, de 2007, déclare ainsi que : « l'agenda de la coopération sera élargi afin d'inclure toutes les questions politiques et préoccupations d'intérêt commun. L'UE s'attachera également à systématiser et à optimiser les contributions que d'autres politiques comme le commerce ou la recherche peuvent apporter au partenariat. En même temps, dépassant la relation de type donateur-bénéficiaire caractéristique du passé, se développera un partenariat politique entre égaux. », p.3.

<sup>868</sup> Les questions de cohérence et de coordination des politiques nationales des États membres et celles de l'UE, en matière d'aide au développement, font l'objet d'un suivi régulier par la Commission. Depuis 2007, celle-ci publie, de manière biennale, un rapport sur la Cohérence des politiques pour le développement (CPD). Le rapport est divisé en chapitres qui traitent des divers secteurs de l'aide au développement, y compris des questions de paix et de sécurité. Dans les conclusions du premier rapport, en 2007, il était souligné qu'en dépit des efforts des États membres et de la Commission il y avait des obstacles politiques qui freinaient la CPD. Selon les termes du rapport :

- (...) l'UE n'en est qu'au début du développement de la CPD. Les capacités sont souvent insuffisantes et la sensibilisation parmi les départements autres que le développement reste faible. L'élaboration du présent rapport pourrait contribuer en soi à inverser la tendance ;

– dans l'ensemble, les États membres estiment que les progrès en matière de CPD ont été plus importants au niveau de l'UE qu'au niveau national ;

– les conflits de priorités ou conflits d'intérêts entre les États membres et entre les pays en développement constituent les principaux obstacles à la CPD. »

Voir, Commission européenne, Document de travail de la Commission, Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement, COM(2007) 545 final, 29 septembre 2007, 11 p., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0545:FIN:FR:PDF> (consulté le 28 mai 2012).

Le rapport sur la cohérence des politiques pour le développement de 2011 note les progrès accomplis et la persistance d'insuffisances mais ne comporte pas de conclusions. La CPD de l'UE a fait aussi l'objet d'un rapport critique de la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (Concord). Selon ce rapport les politiques européennes en matière économique et de migrations affectent de manière négative l'impact des aides au développement. Voir, Commission européenne, Document de travail des services de la Commission, « EU 2011 Report on Policy Coherence for Development », SEC(2011) 1627 final, 15 décembre 2011, 112 p., [http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/eu\\_2011\\_report\\_on\\_pcd\\_en.doc.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/eu_2011_report_on_pcd_en.doc.pdf) (consulté le 28 mai 2012) et « Spotlight on EU Policy Coherence for Development - A Lisbon Treaty provision, A Human Rights obligation », CONCORD, novembre 2011, 68 p., [http://www.concordeurope.org/Files/media/0\\_internetdocumentsENG/4\\_Publications/3\\_CONCORDs\\_positions\\_and\\_studies/Positions2011/Spotlight-on-EU-Policy-Coherence-for-Development-2011.pdf](http://www.concordeurope.org/Files/media/0_internetdocumentsENG/4_Publications/3_CONCORDs_positions_and_studies/Positions2011/Spotlight-on-EU-Policy-Coherence-for-Development-2011.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

comme la base des objectifs du nouveau partenariat euro-africain, « entre égaux ». On y retrouve la promotion de la paix et de la sécurité, de la démocratie, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance ; le commerce, l'intégration régionale et continentale et le développement<sup>869</sup>. Des partenariats sectoriels sont envisagés en matière d'énergie, du changement climatique, des migrations, de la mobilité et de l'emploi. Cependant, les préoccupations européennes ont la place principale. Par exemple, dans le domaine énergétique l'accent est mis sur les priorités européennes de sécurité énergétique et de diversité d'approvisionnements. L'Afrique nécessite de grands investissements et des transferts de technologies dans ce domaine. L'Union Européenne est concernée par l'utilisation des recettes tirées du pétrole et du gaz, par la transparence, par les conditions faites aux entreprises européennes, mais ne s'engage pas dans des programmes structurels d'énergie au bénéfice des États africains et de leurs populations<sup>870</sup>. Pour mener à bien ces politiques sectorielles, la Communication propose un renforcement du dialogue politique et institutionnel, sans s'engager sur les aspects économiques.

L'UE a un avantage majeur dans le dialogue euro-africain qui est son organisation et son niveau de coopération/coordination/intégration dans tous les domaines d'activités, notamment politique et économique. Le modèle européen a une grande capacité d'attraction envers l'UA, qui s'inspire dans la poursuite de ses objectifs. Ce qui fait qu'en dépit des

---

<sup>869</sup> Selon les termes de la Communication de la Commission, les objectifs de la nouvelle relation stratégique entre l'UE et l'Afrique, s'inscrivent dans un partage des tâches et une convergence progressive vers une relation entre égaux :

« les États et organisations d'Afrique auraient la responsabilité première de leur avenir politique et de leur développement et – tandis que l'UE continuerait à dispenser une aide au développement permettant d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en Afrique et au plan mondial – les relations deviendraient progressivement plus politiques, plus globales et plus égales. », p. 5.

Les quatre objectifs politiques majeurs proposés dans la Communication de la Commission sont décrits de la manière suivante :

- « - renforcer et valoriser le partenariat UE-Afrique en le transformant en un véritable partenariat entre égaux ;
- continuer à promouvoir la paix et la sécurité, la gouvernance et les droits de l'homme, le commerce et l'intégration régionale et continentale en Afrique et d'autres questions clés en matière de développement ;
- s'attaquer ensemble aux défis mondiaux ;
- encourager et promouvoir un partenariat vaste, diversifié et centré sur l'individu pour tous les Africains et pour tous les Européens. », p. 6-7.

<sup>870</sup> La Facilité Énergie ACP-UE, mise en place en 2004, dispose d'un budget de 200 millions d'euros pour la période de 2009 à 2013. La première Facilité Énergie, pour la période 2005-2009, disposait d'un budget de 220 millions d'euros, distribués entre 74 projets, et dont ont bénéficié environ 7 millions de personnes (sur une population ACP de près d'un milliard de personnes) ; voir, Commission européenne, Développement et coopération – EUROPEAID, « Facilité ACP-UE pour l'Énergie », [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/energy/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/energy/index_fr.htm) (consulté le 28 mai 2012).

insuffisances et des déséquilibres, la relation UE-Afrique est perçue comme globalement positive par et pour les deux parties, en général. C'est dans cette logique, que l'UE et l'UA se sont retrouvées à Lisbonne, en décembre 2007, un peu moins d'une semaine avant la signature, par les États membres de l'UE, du Traité de Lisbonne. Le partenariat stratégique euro-africain s'inscrit dans le cadre d'une relation entre deux organisations, qui sont dans une phase d'affirmation et de renforcement au niveau régional et international.

## **B. Un partenariat UE-Afrique, novateur par réalisme.**

La Déclaration de Lisbonne, adoptée lors du deuxième Sommet Europe-Afrique, des 8 et 9 décembre 2007, formalise le nouveau partenariat stratégique euro-africain. La Déclaration de Lisbonne souligne les intérêts communs des deux parties, en déclarant que « notre avenir commun exige une démarche audacieuse, qui nous permette de faire face avec confiance aux exigences de la mondialisation que connaît notre planète. »<sup>871</sup> Il est aussi fait mention des évolutions qu'ont connues l'UA et l'UE, depuis 2000. Le texte met en avant l'interdépendance et le besoin de coopération pour répondre aux « grands défis politiques de notre époque, tels que l'énergie et les changements climatiques, les migrations ou les questions de l'égalité des sexes » et annonce un partenariat stratégique entre égaux « en dépassant nos relations traditionnelles établies sur le mode bailleurs de fonds/bénéficiaires et en nous appuyant sur des valeurs et des objectifs communs dans notre recherche de la paix et de la stabilité, de la démocratie et de l'État de droit, du progrès et du développement. » La Déclaration est complétée par un document portant sur les priorités stratégiques et a été mise en œuvre dans le cadre de deux Plans d'actions adoptés par l'UE et par l'UA, en 2008 et en 2010.

### **1. Un partenariat voulu « Stratégique » et « entre égaux ».**

Le partenariat Stratégique UE-Afrique commune est basé sur une vision et sur des principes communs et partagés. On retrouve ici, les références au « respect des droits de l'homme, la liberté, l'égalité, la solidarité, la justice, l'État de droit et la démocratie ». Ces concepts sont placés sous la dénomination de « communauté de valeurs »<sup>872</sup>. L'utilisation des

---

<sup>871</sup> Déclaration de Lisbonne – Sommet UE-Afrique, Lisbonne, 8-9 décembre 2007, [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007\\_lisbon\\_declaration\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_lisbon_declaration_fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>872</sup> « Le Partenariat stratégique Afrique-UE – une stratégie commune Afrique-UE », Lisbonne, 8-9 décembre 2007, 24 p., [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007\\_joint\\_strategy\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_joint_strategy_fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

mots « stratégie » et « stratégique » vise à renforcer l'importance du partenariat, aux yeux des États africains. Toutefois, comme pour d'autres partenariats stratégiques de l'UE, tels que ceux avec la Chine, la Russie et l'Inde, il n'y a que très peu d'influence et d'interdépendance réciproques.

Le partenariat stratégique UE-Afrique est basé sur cinq principes fondamentaux que sont 1) l'unité de l'Afrique, 2) l'interdépendance entre l'Afrique et l'Europe, 3) la maîtrise de leur destin par les intéressés et la responsabilité commune, 4) le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, et 5) le droit au développement<sup>873</sup>. Pour démontrer qu'il s'agit d'un partenariat entre égaux, le partenariat UE-Afrique appelé Stratégie commune ou stratégie conjointe, met en avant les notions de cogestion et de coresponsabilité, de partage des charges et de responsabilité, de solidarité et confiance mutuelles.

Le concept de stratégie commune UE-Afrique ne doit pas être appréhendée ici dans son acceptation en droit européen tel que cela est stipulé à l'article 13 TUE en même temps que l'action commune (art. 14 TUE) ou la position commune (art. 15 TUE). La notion de stratégie commune UE-Afrique doit être appréhendée dans le cadre du droit international en reprenant la formulation convenue entre les parties.

En effet, aussi bien au sommet de Lisbonne du 9 décembre 2007 que celui de Tripoli du 30 novembre 2010, les documents officiels font état d'une « stratégie commune Afrique-UE ». À Tripoli notamment, la Déclaration conjointe stipule : « Nous confirmons que la stratégie commune Afrique-UE sera le cadre de notre coopération future et adoptons le plan d'action 2011-2013... ». La Commission de l'UA parle, elle, « d'une stratégie conjointe Afrique-UE ».

Le partenariat identifie quatre objectifs principaux, qui sont le renforcement du partenariat entre l'UE et l'UA ; la promotion des valeurs communes (paix et sécurité, démocratie, gouvernance), le développement économique, l'industrialisation et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, des Nations Unies ; le multilatéralisme « efficace » et la réforme des organisations internationales (ONU, FMI, Banque mondiale) ; et l'association des ONG et de la société civile à l'accomplissement des objectifs et des priorités du partenariat UE-UA<sup>874</sup>. Cet ensemble mélange des catégories différentes de problèmes et de

---

<sup>873</sup> « I. Contexte, vision commune et principes, 3. Principes », p. 2.

<sup>874</sup> Les quatre objectifs principaux sont développés, dans le partenariat, de la manière suivante :

défis. Les préoccupations de sécurité européennes, telles que l'approvisionnement énergétique, le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive sont dorénavant partagées avec les États africains<sup>875</sup>.

En matière économique, le développement durable et l'industrialisation, sont des objectifs présents dans les relations entre l'UE et l'Afrique, depuis la Convention de

---

« i) Renforcer le partenariat politique Afrique-UE et lui conférer une nouvelle dimension en vue d'aborder des questions d'intérêt commun. A ce titre, il s'agira notamment de renforcer les liens institutionnels et de répondre aux grands défis communs que sont, en particulier, la paix et la sécurité, les migrations et le développement, et la promotion d'un environnement sain. A cet effet, les deux parties considéreront l'Afrique comme un tout et moderniseront le dialogue politique Afrique-UE afin de permettre un partenariat de continent à continent, solide et durable, articulé autour de l'UA et de l'UE.

ii) Renforcer et promouvoir la paix, la sécurité, la gouvernance démocratique et les droits de l'homme, les libertés fondamentales, l'égalité entre les femmes et les hommes, un développement économique durable, y compris l'industrialisation, ainsi que l'intégration régionale et continentale en Afrique, et faire en sorte que l'ensemble des objectifs du Millénaire pour le développement soient atteints dans tous les pays d'Afrique au plus tard en 2015.

iii) Coopérer pour promouvoir et soutenir un système de multilatéralisme efficace doté d'institutions fortes, représentatives et légitimes, continuer d'œuvrer ensemble à la réforme du système des Nations Unies et des autres grandes institutions internationales, et faire face aux défis mondiaux ainsi qu'aux préoccupations communes telles que les droits de l'homme, notamment les droits des enfants et l'égalité des sexes, le commerce équitable, les migrations, le VIH/SIDA, le paludisme, la tuberculose et les autres pandémies, les changements climatiques, la sécurité et la viabilité énergétiques, le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et le trafic d'armes légères et de petit calibre, ainsi que les questions relatives à une société fondée sur la connaissance, comme les technologies de l'information et des communications, la science, la technologie et l'innovation.

iv) Pour faciliter et promouvoir un partenariat axé sur les personnes, ambitieux et disposant d'une large assise, l'Afrique et l'UE habiliteront les acteurs non étatiques à jouer un rôle actif dans les processus de développement, de consolidation de la démocratie, de prévention des conflits et de reconstruction après un conflit, et créeront les conditions qui permettront à ces acteurs de s'acquitter de cette mission. Les deux parties encourageront également les approches globales à l'égard des processus de développement et feront de la présente stratégie commune un cadre permanent d'information, de participation et de mobilisation d'un large éventail d'acteurs de la société civile au sein de l'UE, en Afrique et au-delà. La poursuite du dialogue avec la société civile, le secteur privé et les acteurs locaux sur les questions couvertes par la présente stratégie commune sera un élément essentiel pour assurer sa mise en œuvre. »

« II. Objectifs », pp. 2-3.

<sup>875</sup> La Stratégie commune met en avant les « nouveaux défis en matière de sécurité », dont font partie les « questions relatives à la criminalité organisée transnationale, au terrorisme international, au mercenariat, à la traite des êtres humains et au trafic de drogue, ainsi qu'au commerce illicite de ressources naturelles, qui sont des facteurs majeurs de déclenchement et de généralisation des conflits et d'affaiblissement des structures étatiques ». D'autres risques et menaces sont liés au terrorisme, au changement climatique, à la dégradation de l'environnement, à la gestion de l'eau, au stockage des déchets toxiques et aux pandémies. Des risques plus classiques sont aussi mentionnés, comme « l'accumulation, la prolifération et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre (APLC) et de leurs munitions, des débris de guerre explosifs et la poursuite de l'utilisation de mines antipersonnel ». Ces questions sont discutées depuis plus de deux décennies, et, à l'exception des mines antipersonnel, qui relèvent de la Convention d'Ottawa, de 1997, peu de progrès notables ont été accomplis dans ce domaine. L'Afrique ne produit pas d'armes légères en grand nombre, avec l'exception notable de l'Afrique du Sud, qui a une industrie de défense relativement moderne. Les principaux producteurs et exportateurs vers l'Afrique sont les États-Unis, les États européens et la Russie, la Chine et Israël ; « IV. Stratégies, 2. Priorités stratégiques, a) Paix et sécurité: promouvoir un monde plus sûr, Promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique et en Europe », pp. 4-7.

Yaoundé, de 1963 et qui restent en attente d'investissements et de transferts de savoir-faire, de technologies et d'équipements qui ne se concrétisent pas entre l'Europe et l'Afrique. La promotion des acteurs non-étatiques est aussi à l'avantage de l'Europe, qui finance beaucoup d'ONG, qui à leur tour alignent leurs initiatives sur les orientations politiques et économiques de l'UE, dont elles dépendent. Font aussi partie des acteurs non-étatiques, le secteur économique privé et les organisations syndicales. Mais, en Afrique, ceux-ci ne sont pas organisés en réseaux panafricains, comme c'est le cas pour l'Europe.

En dépit des déséquilibres et la dépendance de l'Afrique envers l'UE, la Stratégie commune, appelle à un partenariat entre égaux, « gagnant-gagnant », comme dans le discours sino-africain. On cite l'égalité et la poursuite d'objectifs communs, l'expérience et les enseignements de la pratique des relations entre l'UE et l'Afrique, la connaissance mutuelle, la compréhension mutuelle entre les peuples et les cultures et une « utilisation meilleure et plus systématique » de la richesse et du potentiel économiques. Pour la mise en œuvre de la Stratégie, quatre cadres de coopération ont été identifiés, qui sont 1) la paix et la sécurité ; 2) la gouvernance et les droits de l'homme ; 3) le commerce et intégration régionale ; et 4) le développement durable.

En matière de paix et de sécurité, l'objectif est d'approfondir la coopération euro-africaine déjà existante. L'approche compréhensive et globale de l'UE, de prévention des conflits et de gestion des crises, est ainsi introduite dans le cadre du partenariat avec l'UA, en tant que modèle à suivre et à adapter aux conditions et aux moyens africains. En même temps, la coopération en matière de paix et de sécurité est appelée à s'étendre à d'autres « questions d'intérêt commun sur la scène internationale », des crises et des conflits internationaux. Cette possibilité n'a pas eu encore une application pratique<sup>876</sup> et lors de la guerre en Libye, il n'y a même pas eu de consultations entre l'UE et l'UA, sur la situation dans ce pays africain. Les deux organisations étaient victimes des divisions entre les États membres, dont certains, du côté européen, ont obstrué directement les tentatives de médiation africaines et d'autres pays, tels que le Brésil et la Russie, pour mettre un terme à la guerre civile en Libye.

Le partenariat réaffirme l'engagement de l'UE dans l'assistance à la mise en place de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS), dont la responsabilité relève de l'UA. La contribution de l'UE à cette entreprise comporte un volet d'assistance technico-

---

<sup>876</sup> Les États africains ne sont jamais intervenus dans les conflits en Europe, à l'exception des contingents africains qui ont fait partie de la FORPRONU, en Bosnie-Herzégovine (cas du Nigéria). L'UA ne semble pas avoir l'ambition d'être un acteur de la sécurité internationale, en dehors du continent africain.

opérationnelle, avec des concepts et une transposition adaptées des mécanismes et des procédures déjà testées et utilisées dans les missions et les opérations de l'UE, et un volet d'assistance économique et de prise en charge de certaines dépenses, relatives aux équipements, à la formation et à l'entraînement des Forces africaines en attente.

Cet engagement européen finit par accroître la dépendance des États africains et de l'UA envers l'UE car, du côté africain il y a de grandes insuffisances et des lacunes et termes quantitatifs/financiers et opérationnels/techniques qui sont un frein à ce que l'UA la charge intégrale des efforts requis pour la mise en œuvre de l'AAPS.

De son côté, l'UE dispose d'un ensemble d'instruments, de moyens et de capacités, qu'elle met à la disposition de l'UA, tout en gardant le contrôle sur les modalités, les conditions et le calendrier. Parmi ceux-ci, figurent la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (FSPA), les instruments de gestion de crises de l'UE (EMUE, Centre satellitaire, Centre de situation, le COPS) et le programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix, EURORECAMP. Cependant, la question du financement est abordée mais sans données chiffrées ni des engagements concrets. L'assistance dans ce domaine est partagée entre l'UA et les CER/MR, la gestion civile des crises et les opérations militaires et le soutien aux opérations de l'UA, comme l'AMISOM, en Somalie.

## **2. Des Plans d'action triennaux pour une évaluation objective.**

La mise en œuvre du partenariat UE-UA est réalisée dans le cadre de Plans d'action, de trois ans. Ceux-ci portent sur des objectifs politiques et détaillent les engagements, les programmes et les actions nécessaires pour les atteindre. L'évaluation des résultats permet, soit d'avancer dans de nouvelles directions, soit de corriger les erreurs et combler les lacunes identifiées. Les Plans sont de facto des instruments de mesure de l'état et de l'avancement du Partenariat UE-UA. Après celui de 2008-2010, celui de 2011-2013 a été mis en place.

### **a) Une concrétisation pionnière : le Plan d'action 2008-2010.**

Pour donner un début de réalisation concrète aux objectifs du Partenariat euro-africain de Lisbonne, l'UE et l'UA se sont accordés sur un premier Plan d'action, qui portait sur :

- 1) la paix et la sécurité ;
- 2) la gouvernance démocratique et les droits de l'homme ;
- 3) le commerce, l'intégration régionale et les infrastructures ;

- 4) les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ;
- 5) l'énergie ;
- 6) le changement climatique ;
- 7) les migrations, la mobilité et l'emploi ;
- 8) la science, la société de l'information et l'espace<sup>877</sup>.

Ces thèmes sont des orientations générales car, pour leur réalisation il fallait mettre en place les structures institutionnelles de coopération et de suivi. Le financement est très diversifié, avec un rôle prédominant pour les mécanismes financiers et d'assistance de l'UE, dont des fonds du FED. Il est fait aussi référence à la possibilité d'apport d'autres organisations internationales, d'État tiers et d'acteurs privés (entreprises, fondations, ONG).

Les trois actions prioritaires, en matière de paix et de sécurité, concernent les questions générales (concepts, intérêts, priorités et objectifs)<sup>878</sup>, la mise en œuvre opérationnelle de l'AAPS et le financement durable des missions et des opérations africaines de maintien de la paix<sup>879</sup>. Ces actions visent à répondre rapidement aux problèmes africains de paix et de sécurité. Les conflits multidimensionnels africains, d'ordre interne et externe,

---

<sup>877</sup> Le Plan d'action a été adopté en même temps que la Déclaration sur le partenariat et la Stratégie commune, lors du Sommet EU-Afrique de Lisbonne, en 2007 ; voir « Premier plan d'action (2008-2010) pour la mise en œuvre du partenariat stratégique Afrique-UE », 54 p., [http://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/eas2007\\_action\\_plan\\_2008\\_2010\\_fr\\_6.pdf](http://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/eas2007_action_plan_2008_2010_fr_6.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>878</sup> Le dialogue sur les défis à relever en matière de paix et de sécurité vise à « parvenir à des positions communes et mettre en œuvre des approches communes en ce qui concerne les défis en matière de paix et de sécurité en Afrique, en Europe et au niveau mondial. » Le résultat à atteindre consiste à développer « une meilleure compréhension commune des causes des conflits et de leur résolution ; une coopération renforcée en ce qui concerne la prévention des conflits, leur gestion et leur résolution, et notamment, à long terme, la reconstruction après les conflits et la consolidation de la paix ; une meilleure coordination des approches et des initiatives à l'échelle du continent et au niveau régional ; une coopération accrue entre l'UE et l'Afrique et une plus grande influence dans les enceintes internationales et mondiales ». Les activités conduites dans le cadre de cette première thématique visaient à mener un dialogue systématique et régulier sur les questions liées à la paix et à la sécurité, au niveau technique, au niveau des hauts fonctionnaires et au niveau politique, incluant le dialogue régulier entre le CPS de l'UA et le COPS de l'UE. D'autres activités concernent la consultation et la coordination de positions au sein d'autres organisations internationales, la coordination et la coopération dans la lutte contre le terrorisme et en matière de trafics d'armes légères de petit calibre, l'échange d'informations et d'analyses, la conduite de missions d'évaluation communes et « renforcer la coopération et le dialogue sur les questions relatives au lien entre la sécurité et le développement, et notamment la mise en évidence et l'utilisation des meilleures pratiques. » ; Premier plan d'action (2008-2010), « Partenariat UE-Afrique en matière de paix et de sécurité », pp. 30-34.

<sup>879</sup> Le Plan d'Action 2008-2010 fixe comme objectifs de :

- « - renforcer le dialogue sur les défis à relever en matière de paix et de sécurité ;
- rendre pleinement opérationnelle l'Architecture africaine de paix et de sécurité ;
- assurer le financement prévisible des opérations de soutien de la paix conduites par l'Afrique. » (pp. 30-33).

persistent et affectent beaucoup d'États et de régions, ce qui à son tour affaiblit l'effort panafricain général de l'AAPS et diminue l'efficacité de l'assistance européenne. Les moyens et les efforts sont ainsi dispersés et fragmentés dans des tentatives de réponse à des crises passées, présentes et futures. L'assistance européenne et internationale a un rôle de stabilisation et oblige aussi les interlocuteurs africains à assumer davantage de responsabilités, sauf à accepter une mise sur tutelle de leur sécurité, par des puissances étrangères, au cas où les problèmes de sécurité du continent commenceraient à affecter de manière grave la sécurité et les intérêts, économiques et politiques, de ses partenaires extérieurs.

La deuxième action prioritaire est le soutien à l'AAPS et à sa mise en œuvre opérationnelle. L'objectif était de faire que l'AAPS commence à fonctionner de manière efficace, en termes de contrôle politique et d'instruments de prévention et d'intervention. Ceci concerne la CPS et le Groupe des sages, le SCAR et la FAA. D'autres activités visaient à renforcer les capacités de CER, les Mécanismes régionaux, qui sont les composantes principales de l'architecture de sécurité panafricaine de l'UA. Ces objectifs ont été partiellement atteints en 2010, avec la complétion du cycle AMANI AFRICA. Cette évaluation et le retour d'expérience ont permis de constater les progrès effectués et d'identifier les lacunes d'organisation et de financement qui retardent la pleine activation de l'AAPS et de ses instruments.

La troisième action prioritaire visait à adresser le problème du financement durable, « prévisible », des opérations de soutien de la paix conduites par l'Afrique. Cette question pèse lourdement sur les interventions africaines, notamment quand leur durée dépasse les premières expectatives et qu'il n'y a pas un complément (l'UE) ou une relève disponible (les Nations Unies). C'était le cas pour la MUAS, jusqu'à ce que la force hybride ONU-UA, MINUAD, soit déployée et c'est encore le cas pour l'AMISOM de l'UA. Dans le premier cas, c'est l'ONU qui prend en charge la majeure partie des coûts. Dans le deuxième cas, les contingents africains sont soutenus avec l'apport financier de l'UE, des Nations Unies et des États donateurs. La question du financement des capacités africaines n'a pas encore eu de solution purement africaine, pour des raisons politiques et économiques, et aussi parce que des tierces parties, comme l'UE, les Nations Unies, les États-Unis et autres donateurs couvrent une partie des dépenses<sup>880</sup>. Ceci crée de la dépendance et oriente les actions selon les

---

<sup>880</sup> Le Plan d'action souligne, sur ce thème, que les déficits de financement, et l'incertitude qui entoure ces financements, nuisent aux opérations et à leur efficacité globale. Toutefois, le Plan n'innove pas beaucoup, par rapport à la pratique précédente de l'appel aux contributions internationales, de l'ONU, du G8 et des États à titre

intérêts des donateurs, qui ne sont pas tenus, de ce fait de déployer leurs propres forces ou de s'engager directement dans la résolution des conflits et des crises en Afrique subsaharienne.

Le troisième Sommet Europe-Afrique, qui a eu lieu à Tripoli, en Libye, les 29 et 30 novembre 2010, a permis de faire un bilan du premier Plan d'action et de produire un nouveau Plan, pour la période 2011-2013<sup>881</sup>. Ce Sommet intervient à nouveau à un moment important pour les deux organisations, avec d'un côté l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, qui va modifier les mécanismes et le fonctionnement de la PESC et de la PSDC, et de l'autre l'UA, qui a maintenant une expérience des opérations de maintien de la paix, au Soudan et en Somalie. L'année 2010 avait été proclamée par l'UA comme l'année de la paix et de la sécurité<sup>882</sup>. L'évolution de la situation en Somalie et le bon déroulement du processus de séparation du Soudan et du Soudan du sud<sup>883</sup>, sont cités dans la Déclaration de Tripoli comme des aspects positifs de l'action de l'UA, en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Les États membres de l'UE et de l'UA déclarent aussi leur engagement dans la lutte contre le terrorisme, la piraterie, les attentats à l'environnement, la criminalité organisée et les trafics d'êtres humains. Un nouveau Sommet a été convenu, à Bruxelles, en 2013.

---

bilatéral. En 2012, la situation dans ce domaine n'a pas encore reçu un début de solution satisfaisante viable à moyen et à long terme.

<sup>881</sup> La Déclaration de Tripoli affirme que « la stratégie commune UE-Afrique sera le cadre de notre coopération future » et annonce l'adoption du deuxième Plan pour la période 2011-2013. Voir, Conseil de l'Union Européenne, « 3ème sommet Afrique-UE - Déclaration de Tripoli », SN 4781/10, Bruxelles, le 1er décembre 2010, [http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc\\_tripoli\\_declaration\\_fr.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc_tripoli_declaration_fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>882</sup> Dans le paragraphe 23 de la Déclaration de l'UA, sur l'élimination des conflits en Afrique et la promotion durable de la paix, adoptée par la Session spéciale de la Conférence de l'Union sur l'examen et le règlement des conflits en Afrique, tenue le 31 août 2009, à Tripoli, en Libye, les Chefs d'État et de Gouvernement ont décidé de proclamer 2010 comme « Année de la paix et de la sécurité en Afrique ». Voir, Union Africaine, Session spéciale de la Conférence de l'Union sur l'examen et le règlement des conflits en Afrique, « Déclaration de Tripoli sur l'élimination des conflits en Afrique et la paix durable », SP/Assembly/PS/Decl.(I), Tripoli (Libye), le 31 août 2009, <http://www.africa-union.org/root/ua/Conferences/2009/aout/SUMMIT/31aout/Report/Declaration%20on%20Peace%20%20Security%20-%20Final%20Eng.pdf> (consulté le 28 mai 2012) ; Union Africaine, Conférence de l'Union Africaine, Quatorzième session ordinaire, « Rapport du président de la Commission sur l'Année de la paix et de la sécurité en Afrique », Assembly/AU/5 (XIV), Addis-Abeba, 31 janvier – 2 février 2010, <http://www.peaceau.org/uploads/report-assembly-au-5-xiv-f.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>883</sup> L'indépendance du Soudan du sud a été proclamée le 9 juillet 2011. Entre mai et juin 2012, le Soudan et le Soudan du sud sont entrés en conflit à propos de la délimitation des frontières et aussi du contrôle de zones pétrolières. Le Soudan du sud est aussi en proie à des violences internes, liées à des questions de pâturages, de terres agricoles et d'eau. Des affrontements divers ont causé des centaines de morts et des milliers de blessés, dans une population d'environ 8 millions de personnes. L'UA a joué un rôle de médiation auprès des deux États en conflit, ainsi que la Chine, l'UE et les États-Unis.

## **b) Une coopération interinstitutionnelle UE-UA impulsée par le Plan d'action 2011-2013.**

Le Plan d'action 2011-2013 souligne l'importance de développer la coopération interinstitutionnelle entre l'UE et l'UA<sup>884</sup>. Les deux parties essaient aussi d'œuvrer un vue d'une plus grande synergie entre les initiatives européennes et africaines, d'intérêt commun, qui sont le partenariat stratégique de 2007, l'Accord de Cotonou, la coopération euro-méditerranéenne et l'Union pour la Méditerranée, la Politique européenne de voisinage et autres cadres de coopération et d'aide au développement. Ces initiatives concernent l'Afrique, dans son ensemble (Cotonou) mais ont des impacts bilatéraux et régionaux différents, selon le cadre choisi. L'avantage de l'UE c'est le cadre de coordination, préalable, qu'elle offre à ses États membres, dans la recherche de positions communes et des synergies. Du côté de l'UA, les divisions entre les États africains font obstacle à cette méthode. La question centrale des ressources économiques du partenariat euro-africain et du Plan d'action 2011-2013, est à nouveau relevée mais sans engagements ni calendriers indicatifs.

Les États africains ont proposé l'établissement d'un mécanisme de facilité d'intégration africaine, pour le financement, à l'image de la Facilité Africaine pour la Paix, qui est financée par le FED. Cette question sera à l'ordre du jour pour 2013. En matière de paix et de sécurité, le Plan d'action 2011-2013 constate les progrès accomplis en matière de dialogue politique, d'opérationnalisation de l'AAPS et de financement des opérations de soutien de la paix de l'UA. Toutefois, comme les objectifs n'ont pas été entièrement atteints notamment, dans le domaine des mécanismes de financement, le Plan d'action appelle à davantage de concertation entre l'UA, l'UE et les Nations Unies.

La section consacrée à l'AAPS, met aussi l'accent sur les relations entre l'UA et les CER/MR et la division du travail entre ces cadres de coopération<sup>885</sup>. L'objectif visé est la

---

<sup>884</sup> Le deuxième Plan d'action, pour la période 2011-2013, présente des recommandations sur l'amélioration des contacts et de la coopération institutionnelle entre l'UE et l'UA. Celles-ci portent sur le dialogue politique et stratégique (les Sommets et les Conférences Ministérielles), le dialogue politique et stratégique sectoriel (experts, haut-fonctionnaires, les Commissions de l'UE et de l'UA), le dialogue aux niveaux national et régional et la coopération au sein des Nations Unies, des institutions financières internationales et d'autres enceintes internationales. L'UE s'engage aussi à renforcer la coordination entre les capitales et les groupes du Conseil à Bruxelles « de manière à assurer la cohérence et la complémentarité entre les initiatives bilatérales et les engagements collectifs pris au niveau de l'UE et à garantir une coordination et une collaboration accrues entre les différents groupes géographiques chargés des questions relatives à l'Afrique, conformément au principe consistant à traiter l'Afrique comme un tout. » Voir, « Plan d'action 2011-2013 dans le cadre de la stratégie commune UE-Afrique », Tripoli, 29-30 novembre 2010, 98 p., [http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc\\_jaes\\_action\\_plan\\_2011\\_13\\_fr.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc_jaes_action_plan_2011_13_fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>885</sup> Le Plan d'Action fait référence au « renforcement de l'interaction structurelle entre l'UE, l'UA et les CER

cohérence des efforts européens en matière d'assistance aux différentes composantes de l'AAPS. Cet aspect est très important, du fait, d'un côté de la situation d'instabilité que connaissent à nouveau certaines régions d'Afrique, et des échéances de la FAA, en matière de capacités de réaction rapide, en 2013, pour la pleine capacité opérationnelle, en 2015. La crédibilité de l'UA et de la FAA est mise en jeu, dans un espace de temps court, ce qui appelle aussi à une concentration des efforts européens sur les points faibles du dispositif africain. L'apport budgétaire européen reste conséquent, avec 440 millions d'euros engagés depuis 2004, dont 208 millions ont été dépensés avec l'AMISOM, en Somalie, depuis 2007<sup>886</sup>. Le 10<sup>e</sup> FED, en cours pour la période 2008-2013, inclut 300 millions d'euros pour soutenir l'AAPS. Cependant, les moyens de l'UA sont très faibles, par rapport aux objectifs d'appropriation africaine, de l'ordre des centaines de milliers d'euros pour le CPS et ses instruments<sup>887</sup>.

Pour tenir le calendrier des engagements européens et africains, le Plan d'action prévoit l'adoption et la mise en œuvre d'une feuille de route stratégique globale, UA-CER, relative à l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité à long terme. Les priorités prennent en compte les évaluations du Cycle AMANI AFRICA, visent les actions en matière de concepts, doctrines et procédures<sup>888</sup>, les capacités de réaction rapide, la logistique et la composante maritime de la FAA, les mécanismes de gestion civile et militaire de prévention des conflits et de gestion des crises et des questions relatives à la sécurité et à la

---

dans les situations de conflits et de crises ». L'inclusion des CER/MR dans le dialogue sur les questions de paix et de sécurité, entre l'UE et l'UA, prend en compte le fait que ce sont les composantes principales de l'AAPS, du SCAR et de la FAA. En même temps, ceci a pour effet de multiplier les interlocuteurs, qui ont des intérêts sectoriels et contribue au renforcement des tendances décentralisatrices et centrifuges en matière de paix et de sécurité africaines.

<sup>886</sup> Le montant total des contributions de l'UE aux efforts de l'AAPS de l'UA atteignent le milliard d'euros, entre 2004 et 2013 ; voir, Commission européenne, Développement et coopération – EUROPEAID, « Facilité de Paix pour l'Afrique », [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/apf\\_overview\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/apf_overview_fr.htm).

<sup>887</sup> Le budget total de l'UA pour 2011 s'élève à 190 millions d'euros, dont 390 000 euros pour le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, avec 148 000 euros fournis par les partenaires de l'UA, dont l'UE ; voir Union Africaine, Conseil exécutif, Dix-huitième session ordinaire, « Décision sur le budget de l'Union Africaine pour l'exercice 2011 », Doc. EX.CL/622(XVIII), EX.CL/Dec.600(XVIII), Addis-Abeba, 24-28 janvier 2011, [http://au.int/en/sites/default/files/COUNCIL\\_FR\\_24\\_28\\_JANUARY\\_2011\\_%20EXECUTIVE\\_COUNCIL\\_EIGHTEENTH\\_ORDINARY\\_SESSION%20.pdf](http://au.int/en/sites/default/files/COUNCIL_FR_24_28_JANUARY_2011_%20EXECUTIVE_COUNCIL_EIGHTEENTH_ORDINARY_SESSION%20.pdf) (consulté le 28 mai 2012). Le budget de l'UA pour 2012 est encore cours de discussion.

<sup>888</sup> Le Plan d'action décrit les priorités dans cette matière de la manière suivante :

« Développement et adoption de concepts, de doctrines et de procédures ayant trait à la FAA en général (notamment en ce qui concerne les capacités de déploiement rapide, la logistique et les composantes maritimes), à l'Architecture africaine de paix et de sécurité (liens fonctionnels entre les éléments d'alerte précoce et de planification au niveau régional et continental et les organes de décision, formation, médiation) et à d'autres questions liées à la sécurité (RSS, DDR, ALPC, lutte contre le terrorisme). » Voir, « Plan d'action 2011-2013 dans le cadre de la stratégie commune UE-Afrique », « Initiative 4 », p. 26.

reconstruction, telles que la réforme du secteur de la sécurité, les processus de DDR, la lutte contre le trafic d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et la lutte contre le terrorisme. Les objectifs sont identifiés, mais pour les atteindre il faudra un effort de financement dans la durée, où les États africains seront appelés à prendre une charge plus grande. La situation économique dans les pays de la zone euro, a des conséquences négatives, prévisibles à terme, sur les montants de l'assistance européenne à l'Afrique, avec une priorité pour le développement économique civil. Les sommes qui sont disponibles ont pour limite 2013. Ceci implique que l'UA se saisisse de la question d'un financement africain, autonome, pour la période à partir de 2013.-2014, pour pouvoir contrôler le processus d'appropriation auquel ses États membres aspirent.

## **CHAPITRE II : LES FRUCTUEUSES MAIS IMPARFAITES SOLIDARITÉS UE-ONU-UA ET TIERS POUR D'EFFICACES ACTIONS DE PAIX.**

Le soutien de l'UE aux missions des Nations Unies et de l'UA, est l'un des moyens choisis par l'Union de démontrer sa volonté d'être un acteur global en matière de paix et de sécurité. Toutefois, dans cette matière, l'UE est dépendante du degré de coordination entre ses États membres, de la convergence de leurs intérêts et des moyens qu'ils sont prêts à mettre à disposition de l'organisation, afin que celle-ci agisse en leur nom. Les États européens gardent un contrôle souverain sur leurs politiques étrangères et leurs politiques de défense et la PESC et la PSDC représentent, très souvent, le minimum dénominateur commun. En matière de PSDC il faut aussi compter avec l'OTAN, qui est la référence principale en matière d'orientations de défense et de travail en coopération sur les capacités militaires, pour la majorité des États membres de l'UE<sup>889</sup>.

L'Union Européenne, est à la fois une organisation internationale et un projet politique, économique, social et de sécurité et défense, qui veut avoir rôle responsable au niveau international, selon le concept de multilatéralisme efficace. Celui-ci est une extension de la construction institutionnelle de l'UE, au domaine des relations internationales. L'UE est fondée sur des principes d'interdépendance, de coopération, de complémentarité et d'action sur des valeurs et des principes jugés universels. Cette approche a été présentée de manière générale dans la Stratégie européenne de sécurité (SES) du 12 décembre 2003, dans une section sur « Un ordre internationale fondé sur un multilatéralisme efficace ». Le concept part du principe que face à des problèmes de dimension planétaire, il faut une réponse multilatérale, coordonnée et en coopération, des principaux acteurs responsables, dans le système international. Ceux-ci sont les Organisations internationales et les États qui veulent avoir un rôle actif. L'UE est sensée agir en qualité de multiplicateur de puissance pour ses États membres, dans les tentatives de règlement des crises internationales multidimensionnelles.

---

<sup>889</sup> Vingt-et-un des vingt-huit États membres de l'UE (avec la Croatie) sont membres de l'OTAN. La Turquie et l'Albanie, qui sont membres de l'OTAN sont aussi candidats à l'adhésion à l'UE. Cinq des six États membres de l'UE, qui ne sont pas membres de l'OTAN, c'est à dire l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte, la Suède, participent à des degrés différents aux missions et activités de l'OTAN, dans le cadre du Conseil du Partenariat euro-atlantique. Chypre c'est le seul État membre de l'UE qui n'est pas engagé dans la coopération avec l'OTAN. Source OTAN, <http://www.nato.int> (consulté le 28 mai 2012).

Dans la SES, les Nations Unies ont un rôle majeur pour contribuer à l'établissement et au bon fonctionnement du multilatéralisme efficace<sup>890</sup>, cependant l'UE n'est pas au service des Nations Unies et les États membres de l'Union contribuent de manière réduite, avec des soldats, des policiers et des équipements, aux missions des Nations Unies. En même temps, l'UE aspire à avoir un rôle central dans la mise en place d'un système international basé sur le multilatéralisme efficace<sup>891</sup>. Dans la SES, les États membres s'octroient explicitement ce rôle en déclarant qu'ils entendent « construire une société internationale plus forte, des institutions internationales qui fonctionnent bien et un ordre international fondé sur un ensemble de règles. » et à « défendre et à développer le Droit International. » L'ensemble de règles correspondent aux principes et moyens de fonctionnement et d'action de l'Union, c'est-à-dire la démocratie, les droits de l'homme, l'état de droit, la bonne gouvernance et aussi les politiques commerciales et de développement, avec l'inclusion de la conditionnalité démocratique et économique<sup>892</sup>. Avec la SES, l'UE se donne aussi un rôle punitif envers les

---

<sup>890</sup> Le texte de la Stratégie européenne de sécurité décrit le rôle central des Nations Unies dans le système international, de la manière suivante :

« Les relations internationales ont pour cadre fondamental la Charte des Nations Unies. 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. »

Union Européenne, Action extérieure, SEAE, « Stratégie européenne de sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur », Bruxelles, 12 décembre 2003, 15 p., p. 9, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>891</sup> Dans une analyse de 2008, Álvaro de Vasconcelos, le directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'Union Européenne (IES) considérait que « L'intérêt de l'Union Européenne pour un rôle global prédominant est réel. Son propre modèle d'intégration constitue la forme la plus achevée du multilatéralisme. En raison même de la nature civile de la puissance de l'Union, sa propre survie est liée au développement d'un système international fondé sur un ensemble de valeurs et de normes. » et que « l'influence de l'Union Européenne continuera à dépendre, de façon déterminante, sur sa capacité à défendre ses valeurs et principes fondateurs sur la scène internationale, à travailler sans relâche pour les faire appliquer au sein de l'Union et à les placer au cœur même de son agenda global. (...) Seul un environnement mondial multilatéral effectif et régi par les règles du droit lui permettra de donner la pleine mesure de son influence sur la scène internationale. Il est dans l'intérêt de l'UE d'encourager le développement d'organisations internationales fortes – notamment celles chargées de la gouvernance dans le domaine de la paix et de la sécurité – fonctionnant sous un régime mutuellement contraignant pour les parties afin de rendre l'action de ces organisations effective dans la gestion des enjeux globaux. »

Pour réussir à façonner le nouveau ordre international, multilatéral efficace, l'auteur considérait que l'UE devait agir en vue de la promotion de la Responsabilité de Protéger, de la reconnaissance du rôle principal des organisations régionales (comme l'UA) dans le règlement des crises, de l'émergence d'une « opinion publique mondiale » par le soutien aux ONG et par le soutien à une « gouvernance mondiale effective », à travers la réforme des organisations internationales (ONU, FMI, Banque mondiale).

DE VASCONCELOS Álvaro, « L'UE et la multipolarité : vers un multilatéralisme efficace », mai 2008, 12 p., pp. 4-12, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/L\\_UE\\_et\\_la\\_multipolarite\\_01.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/L_UE_et_la_multipolarite_01.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>892</sup> La SES développe le rôle de l'UE en tant qu'acteur normatif des relations internationales, dans les termes suivants :

États qui ne souscriraient pas à sa vision de l'ordre international en déclarant que les États qui « se sont mis en dehors de la société internationale (...) devraient comprendre qu'il y a un prix à payer, notamment dans leurs relations avec l'Union Européenne. »<sup>893</sup>

### **Section 1 : La concrétisation du multilatéralisme efficace par des coopérations opérationnelles UE-ONU-UA.**

Dans la mise en œuvre du multilatéralisme efficace, l'UE a développé ses relations avec les Nations Unies et l'UA, en matière de paix et de sécurité. Tout en préservant son opportunité de choix d'intervention, son autonomie opérationnelle et le contrôle stratégique de ses missions et opérations, l'Union apporte son soutien aux Nations Unies et autres à d'autres organisations régionales, si celles-ci lui font la demande. Cette assistance est aussi basée sur la référence à des valeurs universelles, communes et partagées, qui fondent ses relations avec le reste du monde et ses actions sur la scène internationale<sup>894</sup>. L'article 21 du

---

« La meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'État de droit et protéger les droits de l'homme : ce sont là les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international.

Les politiques commerciales et les politiques de développement peuvent constituer des outils puissants de promotion des réformes. En tant que plus importants contributeurs en termes d'aide publique et principale entité commerciale au niveau mondial, l'Union Européenne et ses États membres sont bien placés pour poursuivre ces objectifs.

La contribution à une meilleure gouvernance par des programmes d'aide, par la conditionnalité et par des mesures commerciales ciblées demeure l'un des aspects importants de notre politique, qu'il nous faut renforcer. Un monde dont on estime qu'il offre à tous la justice et à chacun sa chance sera plus sûr pour l'Union Européenne et pour ses citoyens. »

Idem, p. 10.

<sup>893</sup> La politique des sanctions européennes est l'un des instruments le plus utilisé, en matière punitive, mais son efficacité est relative et dépendent, pour les États visés, de l'existence d'alternatives en matière de soutien international ou régional. C'est le cas pour le Belarus (Russie, Chine), l'Iran (Russie, Chine, Inde), la Syrie (Russie, Chine) et le Zimbabwe (Afrique du sud, Chine). Au mois de juin 2012, En 2012, trente pays et plusieurs organisations qualifiées comme terroristes, faisaient l'objet de des mesures restrictives (sanctions) de différents degrés de la part de l'UE. Voir, Union Européenne, Action extérieure, SEAE, « European Union - Restrictive measures (sanctions) in force », [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf) (consulté le 18 juin 2012).

<sup>894</sup> Le préambule du Traité sur l'Union Européenne (version consolidée, modifiée par le Traité de Lisbonne), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, fait référence aux valeurs universelles « que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ; ». L'article 2 du Traité décrit les valeurs communes sur lesquelles est fondée l'UE, de la manière suivante :

« Article 2

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

Traité sur l'Union Européenne (modifié par le Traité de Lisbonne) stipule ainsi que l'Union « s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales » et qu'elle « favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations Unies. » Ces lignes directrices ont été mises en œuvre, de manière soutenue dans les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle, d'abord en Europe et ensuite en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie<sup>895</sup>. C'est en Afrique subsaharienne que la complémentarité de la relation entre l'UE, l'ONU et l'UA a été mise en évidence, de manière constante, entre 2003 et 2009.

---

L'article 3, § 5, porte sur les orientations générales des relations extérieures, dont fait partie la promotion de ses valeurs internes, considérées comme universelles, dans les termes suivants :

« 5. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du Droit International, notamment au respect des principes de la charte des Nations Unies. »

L'article 21, du Titre V sur les dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'UE et aux dispositions spécifiques qui concernent la PESC, rappelle de nouveau la promotion des principes fondateurs de l'UE, comme l'une des orientations principales en matière de politique étrangère européenne, de la manière suivante :

« Article 21

1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations Unies et du Droit International. »

Traité sur l'Union Européenne (version consolidée, en ligne), JOUE C 83 du 30.3.2010, pp. 13-45.

<sup>895</sup> L'action de l'UE au Moyen-Orient et en Asie est modeste eu égard aux enjeux stratégiques de ces régions. Les acteurs locaux disposent d'une marge de manœuvre importante, pour conditionner et limiter la portée des missions de l'UE. Les missions en cours, suspendues ou accomplies, dans ces régions, sont au nombre de cinq et quatre ont été approuvées en 2005 et une en 2007 :

- la mission intégrée « État de droit » de l'Union Européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX, créée par l'Action commune 2005/190/PESC du CONSEIL du 7 mars 2005 ;
- la mission de surveillance de l'Union Européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh — MSA), créée par l'Action commune 2005/643/PESC du Conseil, du 9 septembre 2005, terminée en décembre 2006 ;
- la mission de police de l'Union Européenne pour les territoires palestiniens, créée par l'Action commune 2005/797/PESC du Conseil, du 14 novembre 2005, en cours ;
- la mission de l'Union Européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah), créée par l'Action commune 2005/889/PESC du Conseil, du 12 décembre 2005, suspendue depuis juin 2007 ; et
- la Mission de police de l'Union Européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), créée par l'Action commune 2007/369/PESC du Conseil, du 30 mai 2007, en cours.

Source : Union Européenne, Action extérieure, SEAE, « Opérations de l'UE », <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=fr> (consulté le 28 mai 2012).

### **Sous-section 1 : Une assistance européenne à l'ONU et à l'Afrique.**

Les crises et les conflits africains et les liens historiques qui existent entre certains États européens et des États africains, favorisent les interventions européennes en Afrique subsaharienne. L'activisme africain de l'UE était soutenu par la France<sup>896</sup>, qui a fourni la majorité ou la moitié des forces déployées dans les opérations. En ce qui concerne les missions civiles, en RDC et en Guinée-Bissau, la France, la Belgique et le Portugal ont joué des rôles majeurs en faveur de leur lancement. En même temps, pour favoriser le consensus et le soutien en contributions du plus grand nombre d'États membres, les opérations et les missions de l'UE ont été couvertes par la justification d'une demande des Nations Unies et aussi de l'UA. L'UE avait ainsi le justificatif du multilatéralisme efficace pour légitimer son

---

<sup>896</sup> Voir à ce sujet GLUME Galia, « Dix ans de Politique européenne de sécurité et de défense. La gestion des conflits au service du non-choix stratégique ? », *Émulations* (Revue des jeunes chercheurs en sciences sociales, Louvain, Belgique), n°7, 2010 (mise en ligne 4 novembre 2011), <http://www.revue-emulations.net/archives/n7/dix-ans-de-pesd> (consulté le 28 mai 2012).

L'auteure souligne le rôle des intérêts nationaux dans les décisions de l'UE, en matière de relations internationales et d'interventions civiles et militaires, pour la prévention des conflits et de gestion des crises. Elle s'interroge sur le fait de savoir s'il « y aurait-il encore une PESD sans l'activisme des Français ? » et sans le rôle de nation-leader ou nation-cadre que la France a assumé pour les interventions militaires en Afrique, même si le commandement échouait à d'autres nations (Allemagne pour EUFOR-RD Congo et Irlande pour EUFOR-Tchad RCA).

L'auteure considère que ce choix national français, en faveur d'un engagement actif de l'UE dans la gestion des crises, s'est traduit « par un volontarisme français sans lequel on compterait sans doute à ce jour... peu d'opérations du genre. (...) Dans la majorité des (...) opérations militaires de l'Union Européenne durant la décennie 2000-2010, la France a assumé le rôle de lead nation ou de frame nation – c'est-à-dire qu'elle a fourni la plupart des troupes et capacités, secondée de façon plus ou moins importante par d'autres contributeurs européens. (...) ».

Cependant, l'activisme de la France a aussi des limites, démontrées par le faible engagement d'autres États dans les opérations en Afrique, entre 2003 et 2009, et aussi par le refus de donner suite, en 2008, à la demande des Nations Unies d'envoyer une force intérimaire dans le Kivu, en RDC. Selon l'auteure « Si « l'Europe » s'accorde à dire qu'il faut stabiliser l'Afrique, il est clair que la Belgique ou la France y sont davantage attentives que l'Autriche ou la Roumanie, pour lesquelles la priorité se déplace au contraire vers les Balkans, ou les confins de la Russie et ses « conflits gelés » (...). Certes, tous les États européens se gaussent de l'importance de soutenir les Nations Unies, notamment en Afrique, dans leurs efforts de maintien de la paix, au nom d'un « multilatéralisme efficace ». Toutefois, entre les déclarations de bonnes intentions et la décision d'engager ses propres troupes pour suppléer celles de l'ONU, le pas est rarement franchi. »

Et elle conclut que :

« En matière de maintien de la paix internationale, tout est question de priorités nationales – rarement, ou trop rarement, de priorités européennes communes. (...) En dehors de l'Afrique, qui n'intéresse vraiment qu'une partie de l'Europe occidentale, les autres théâtres d'intervention d'intérêt « européen » sont soit laissés au fardeau de l'OTAN (l'Afghanistan), soit occupés par des missions civiles, parce que l'intervention militaire est hors de portée – et ce, pas seulement pour les européens (Géorgie, Moldavie, territoires palestiniens, par exemple). (...) Cependant, à un intérêt vital européen, c'est bien souvent l'intérêt de certains États européens qui se substitue : Vers l'Est pour les nouveaux États-membres, vers l'Asie centrale et le Moyen-Orient pour les Atlantistes, vers les anciennes colonies pour les États fondateurs. Le sens de la construction européenne ne serait-il pas précisément de réconcilier les intérêts des uns et des autres au nom d'un intérêt supérieur de l'Union ? »

intervention. Dans le contexte de l'année, c'était une manière aussi de distinguer l'approche européenne de celle des États-Unis, avec l'intervention unilatérale contre l'Irak.

### **A. Une efficace assistance de l'UE à l'action des Nations Unies en Afrique subsaharienne.**

Le premier cas d'opération intérimaire de l'UE, de soutien aux Nations Unies, c'est l'opération « Artémis », en RDC, de juin à septembre 2003. Le 30 mai 2003, le Conseil de Sécurité des Nations Unies, a adopté la Résolution 1484, sur la situation concernant la République Démocratique du Congo, dans laquelle il considère que « la situation dans la région de l'Ituri, et en particulier à Bunia, constitue une menace au processus de paix en République Démocratique du Congo, ainsi qu'à la paix et à la sécurité dans la région des Grands Lacs. »<sup>897</sup> Le Conseil décide d'autoriser le déploiement d'une force internationale intérimaire, pour une durée limitée, en attendant l'arrivée des renforts de la MONUC<sup>898</sup>. Le Conseil ne s'adresse pas explicitement à l'UE, mais aux États membres des Nations Unies qui sont appelés à contribuer des soldats, des équipements et de l'aide financière et logistique.

Dans les faits, la France suivait l'évolution de la situation et avait déjà entamée une planification nationale en vue du déploiement d'une force (opération « Mamba »)<sup>899</sup>. Cependant, il fallait éviter une action unilatérale, tout en maintenant les troupes françaises en dehors du commandement de la MONUC. L'Union Européenne a fourni le cadre pour cette intervention. Ceci avait l'avantage de donner une impulsion opérationnelle à la PESD, en dehors des opérations en Europe et de démontrer la valeur ajoutée de la contribution active de l'UE au renforcement du système multilatéral international, représenté par les Nations Unies. Avec l'UE, le contrôle politique stratégique et opérationnel de l'opération, restait autonome par rapport à l'ONU.

---

<sup>897</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution n°1484 du 30 mai 2003, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/2334~v~Resolution\\_1484\\_-\\_déploiement\\_d\\_une\\_force\\_internationale\\_interiminaire\\_d\\_urgence\\_a\\_Bunia\\_-\\_S\\_RES\\_1484\\_2003\\_.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/2334~v~Resolution_1484_-_déploiement_d_une_force_internationale_interiminaire_d_urgence_a_Bunia_-_S_RES_1484_2003_.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>898</sup> Selon les termes de la résolution 1484, le Conseil de Sécurité autorisait « le déploiement, jusqu'au 1er septembre 2003, d'une force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia, en coordination étroite avec la MONUC, en particulier son contingent déployé dans la ville, en vue de contribuer à y stabiliser les conditions de sécurité et à y améliorer la situation humanitaire, d'assurer la protection de l'aéroport et des personnes déplacées se trouvant dans les camps de Bunia et, si la situation l'exige, de contribuer à assurer la sécurité de la population civile et du personnel des Nations Unies et des organisations humanitaires dans la ville. »

<sup>899</sup> Voir, TÜRKER András, « L'opération « Artémis » en République Démocratique du Congo). La gestion de crise de l'Union Européenne et de l'ONU en Ituri, dans le contexte des conflits de la région des Grands Lacs en 2003 », Analyses du CERPESC (Centre européen de recherche sur la PESC), 21 janvier 2008, 40 p., <http://varietas.visuarts.eu/files/cerpesc07af022008.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

## 1. Entre séquentialisation et parallélisme des actions UE-ONU en RDC.

L'opération « Artémis » s'inscrivait dans la logique de l'engagement politique de l'UE dans les tentatives de résolution des conflits et des crises, qui affectaient la région des Grands lacs, depuis 1994, et la RDC, en particulier. L'Action commune du Conseil, du 5 juin 2003 sur l'opération « Artémis »<sup>900</sup>, fait le lien entre l'intervention militaire, de soutien aux Nations Unies, et les efforts politiques de l'UE dans la région. Avec une opération modeste, l'UE affirmait son rôle international de pourvoyeur de paix et de sécurité, en dehors de l'Europe, et de soutien aux Nations Unies. L'Action commune met aussi en évidence l'indépendance de l'UE par rapport à celles-ci. Le contrôle politique et stratégique, relevaient uniquement de la responsabilité du Conseil, du COPS et du commandant de l'opération<sup>901</sup>. L'opération « Artémis » devient ainsi le modèle pour les autres missions et opérations de l'UE en Afrique subsaharienne.

Après l'engagement politique et militaire en RDC, les États membres de l'UE ont décidé, en 2004 et 2005, de lancer deux missions civiles en RDC. La première consistait dans la fourniture d'une assistance, en matière de conseil et opérationnelle, à la mise sur place de l'Unité de police intégrée à Kinshasa (UPI)<sup>902</sup>, et la seconde était une mission civile, avec des experts militaires, d'assistance à la réforme du secteur de la sécurité en RDC<sup>903</sup>. Ces actions sont la concrétisation du soutien de l'UE à la consolidation de l'état congolais, encore fragile, dans la perspective de la préparation pour les échéances électorales de 2006.

La Belgique et la France ont joué un rôle majeur pour que l'UE se saisisse de ces questions, de manière à rester sur le terrain et par ce moyen, avoir une influence sur l'évolution de la RDC dans le domaine de la sécurité. L'engagement de l'UE en RDC prenait ainsi une dimension opérationnelle, à moyen et long terme, contrairement à l'opération « Artémis » qui n'avait duré que deux mois. L'Action commune du Conseil du 9 décembre 2004, sur EUPOL-Kinshasa, et l'Action commune du 2 mai 2005, sur EUSEC-RD Congo,

---

<sup>900</sup> Union Européenne, Action commune 2003/423/PESC du Conseil, du 5 juin 2003, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo, JOUE L 143 du 11.6.2003, pp. 50-52.

<sup>901</sup> L'Action commune indique que le Comité militaire de l'UE « surveille la bonne exécution de l'opération militaire », reçoit des rapports du commandant de l'opération et les transmet au COPS, par l'intermédiaire du Président du Comité militaire. AC, article 8, « Direction militaire ».

<sup>902</sup> Union Européenne, Action commune 2004/847/PESC du Conseil, du 9 décembre 2004, relative à la mission de police de l'Union Européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL « Kinshasa »), JOUE L 367 du 14.12.2004, pp. 30-34.

<sup>903</sup> Union Européenne, Action commune 2005/355/PESC du Conseil, du 2 mai 2005, relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République Démocratique du Congo (RDC), JOUE L 112 du 3.5.2005.

sont aussi présentées comme la contribution de l'UE à la réalisation des objectifs des résolutions pertinentes des Nations Unies sur l'UPI<sup>904</sup> et sur la réforme du secteur de la sécurité, en RDC<sup>905</sup>. EUPOL et EUSEC sont le résultat pratique des décisions de la Déclaration ONU-UE, sur la coopération dans le cadre de la gestion des crises, du 24 septembre 2003<sup>906</sup>. Les missions européennes sont ainsi légitimées et justifiées, aux yeux des opinions publiques européenne et internationale, comme des expressions d'un multilatéralisme efficace, dans lequel l'UE apporte son assistance à la fois à l'ONU et au gouvernement de la RDC<sup>907</sup>.

Les intérêts nationaux belges et français sont préservés à la fois par l'engagement collectif de l'UE et par le soutien multilatéral apporté à l'ONU et au gouvernement de transition congolais. En dépit de l'action de la MONUC et de l'UE, la situation en RDC restait fragile et instable notamment, à l'approche des élections de 2006. Dès 2005, les États membres de l'UE, vont débattre de l'opportunité de lancer une nouvelle opération militaire, qui viendrait compléter les efforts politiques et les missions de police et de RSS. Le processus

---

<sup>904</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution n° 1493 (2003) sur la situation concernant la République Démocratique du Congo, S/RES/1493 (2003), 28 juillet 2003, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/443/16/PDF/N0344316.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012). Dans le § 7 de la résolution le Conseil de Sécurité appelle les États membres à soutenir les efforts des Nations Unies en vue de la constitution d'une force de police intégrée congolaise, à Kinshasa :

« Encourage les donateurs à appuyer la constitution d'une unité de police congolaise intégrée et approuve la fourniture par la MONUC de l'assistance supplémentaire qui pourrait être nécessaire pour en assurer la formation ».

<sup>905</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution n° 1592 (2005) sur la situation concernant la République Démocratique du Congo, S/RES/1592 (2005), du 30 mars 2005, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/288/92/PDF/N0528892.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012). Dans cette résolution, le Conseil de Sécurité affirme son soutien au processus de transition en République Démocratique du Congo et demande au gouvernement d'unité nationale et de transition de mener à bien la réforme du secteur de la sécurité (§ 4). Il demande aussi aux donateurs internationaux de la RDC, dont l'UE est le plus important, de soutenir ce processus (§ 6) :

« 4. Demande au Gouvernement d'unité nationale et de transition de mener à bien la réforme du secteur de la sécurité, par la prompte intégration des Forces armées et de la Police nationale de la République Démocratique du Congo et notamment en veillant à ce que leurs personnels reçoivent un salaire et un soutien logistique appropriés, et souligne qu'il est indispensable à cet égard de mettre en œuvre sans délai le programme national de désarmement, démobilisation et réinsertion des combattants congolais ; (...)

6. Demande à la communauté des donateurs de continuer à s'engager fermement à apporter d'urgence l'aide nécessaire pour l'intégration, l'entraînement et l'équipement des Forces armées et de la Police nationale de la République Démocratique du Congo, et engage le Gouvernement d'unité nationale et de transition à promouvoir tous les moyens susceptibles de faciliter et d'activer une coopération plus étroite à cette fin ».

<sup>906</sup> Union Européenne, Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises, 12510/03 (Presse 266), New York, 24 septembre 2003, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/misc/77393.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/misc/77393.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>907</sup> Les autorités de la transition congolaise avaient adressé des demandes directes à l'UE, le 20 octobre 2003 pour l'assistance à l'UPI et le 26 avril 2005 pour la RSS.

de lancement de cette mission a mis aussi en évidence les divergences entre les États membres de l'Union, à propos de l'usage des Groupes tactiques 1500, en particulier, et des interventions militaires en Afrique subsaharienne, en général.

Le 27 décembre 2005, le secrétaire-général adjoint des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix, a adressé une demande écrite à l'UE, en vue du renforcement temporaire de la MONUC, à Kinshasa, pendant la période des élections présidentielles<sup>908</sup>. Le précédent de l'opération « Artémis » laissait prévoir une réponse rapide de l'UE, suivie de la décision du déploiement d'une force européenne de soutien à la MONUC. C'était aussi l'occasion de mettre en pratique le concept de Groupe tactique 1500, qui avait été élaboré et développé, sur la base du retour d'expérience de l'opération « Artémis ». La demande de l'ONU à l'UE était aussi une nouvelle démonstration du fonctionnement du partenariat entre les deux organisations, défini dans la Déclaration conjointe du 24 septembre 2004.

Toutefois, contrairement à 2003, où la réponse de l'UE à la résolution n° 1484 (2003), du Conseil de Sécurité, n'avait pris qu'une semaine, ce n'est que 3 mois plus tard, à la fin du mois de mars 2006, que le Conseil de l'Union Européenne a pu donner une réponse favorable, de principe<sup>909</sup>. Ce qui a causé ce retard c'est le fait que le GT 1500, en tour de garde au début de 2006, était le GT franco-allemand, composé dans sa presque totalité de troupes allemandes. Pour des raisons de politique intérieure et d'ordre constitutionnel, le gouvernement allemand a décidé de ne pas activer le GT. En même temps, l'Allemagne a gardé son rôle de nation-cadre. Il a donc fallu avoir recours à la procédure de la conférence de génération de forces et d'appel aux contributions volontaires des États membres. Ce processus n'a été finalisé que le

---

<sup>908</sup> La lettre du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'ONU à la présidence en exercice de l'UE (le Royaume-Uni), invitait l'Union à « envisager la possibilité de déployer une force militaire en République Démocratique du Congo afin d'appuyer la MONUC pendant le processus électoral. »

Nations Unies, Conseil de Sécurité, Lettre datée du 27 décembre 2005, adressée au Secrétaire d'État aux affaires étrangères et au Commonwealth du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, S/2006/219, Annexe I, 13 avril 2006, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3331~v~Lettre\\_adressee\\_au\\_President\\_du\\_Conseil\\_par\\_le\\_Secretaire\\_General\\_-\\_recommande\\_l\\_autorisation\\_du\\_deploiement\\_de\\_la\\_mission\\_EUFOR\\_R\\_D\\_Congo\\_echange\\_d.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3331~v~Lettre_adressee_au_President_du_Conseil_par_le_Secretaire_General_-_recommande_l_autorisation_du_deploiement_de_la_mission_EUFOR_R_D_Congo_echange_d.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>909</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Lettre datée du 28 mars 2006, adressée au Secrétaire général par la Ministre des affaires étrangères de l'Autriche, S/2006/219, Annexe II, 13 avril 2006, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3331~v~Lettre\\_adressee\\_au\\_President\\_du\\_Conseil\\_par\\_le\\_Secretaire\\_General\\_-\\_recommande\\_l\\_autorisation\\_du\\_deploiement\\_de\\_la\\_mission\\_EUFOR\\_R\\_D\\_Congo\\_echange\\_d.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3331~v~Lettre_adressee_au_President_du_Conseil_par_le_Secretaire_General_-_recommande_l_autorisation_du_deploiement_de_la_mission_EUFOR_R_D_Congo_echange_d.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

23 mars 2006. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a aussi du adopter une nouvelle résolution, explicite, sur la contribution européenne. Ceci était nécessaire afin que le gouvernement allemand obtienne l'autorisation du Bundestag, la chambre basse du Parlement allemand, au déploiement des forces armées en RDC.

Le 25 avril 2006, le Conseil de Sécurité adopte la résolution n°1671 du Conseil de Sécurité, qui autorise le déploiement d'EUFOR-RD Congo, à Kinshasa<sup>910</sup>. Le 27 avril 2006, le Conseil de l'UE adopte à son tour l'Action commune « relative à l'opération militaire de l'Union Européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral »<sup>911</sup>. Du fait du décalage du calendrier électoral d'un mois et de l'attente du vote au Bundestag<sup>912</sup>, le 1<sup>er</sup> juin 2006, l'opération n'a été lancée que le 12 juin 2006<sup>913</sup>. Même si l'opération a été un succès, du point de vue de son déroulement, y compris par son apport très utile lors des périodes de tension à Kinshasa, en août et novembre 2006, elle a mis en évidence des divergences d'appréciation entre les États membres de l'UE, sur l'utilisation des GT 1500 et sur les modalités de soutien aux missions des Nations Unies en Afrique subsaharienne, notamment en ce qui concernait la nation-cadre<sup>914</sup>. Cet épisode a eu une conséquence négative en 2008, lors d'une demande

---

<sup>910</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution n° 1671 (2006) sur la situation concernant la République Démocratique du Congo, S/RES/1671 (2006), du 25 avril 2006, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/326/71/PDF/N0632671.pdf?OpenElement>, (consulté le 28 mai 2012). Le § 2 de la résolution « Autorise, pour une période s'achevant quatre mois après la date du premier tour des élections présidentielles et législatives, le déploiement d'EUFOR-RD Congo en République Démocratique du Congo ».

<sup>911</sup> Union Européenne, Action commune 2006/319/PESC du Conseil, du 27 avril 2006, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral, JOUE L 116 du 29.4.2006, pp. 98-101.

<sup>912</sup> La participation des forces armées allemandes à l'opération EUFOR-RD Congo a été approuvée par 440 voix contre 135, et 6 abstentions.

<sup>913</sup> Union Européenne, Décision 2006/412/PESC du Conseil, du 12 juin 2006, relative au lancement de l'opération militaire de l'Union Européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral (opération EUFOR RD Congo), JOUE L 163 du 15.6.2006, p. 16.

<sup>914</sup> Voir à ce sujet STARK Hans, « La politique étrangère de l'Allemagne », Politique étrangère 4/2007 (Hiver), p. 789-801, [www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2007-4-page-789.htm](http://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2007-4-page-789.htm) (consulté le 28 mai 2012). L'auteur fait une analyse critique de l'engagement de l'Allemagne dans l'opération EUFOR-RD Congo dans les termes suivants :

« La participation de soldats allemands à l'EUFOR en RDC, loin de refléter un engouement soudain des Allemands pour la résolution des conflits en Afrique, a aussi été mise en œuvre avec beaucoup de circonspection. Le Parlement allemand n'a donné son accord qu'après de longues discussions et parce que le gouvernement s'est fait forcer la main, notamment par Paris (qui avait pris le commandement de l'opération « Artémis » en 2003). A priori, l'opération a été un succès, mais elle n'en reflète pas moins elle aussi de nombreuses réticences de la part du gouvernement fédéral. L'opération EUFOR a été menée avec 2 400 soldats (dont un tiers d'Allemands), pour un pays grand comme l'Europe de l'Ouest. Une partie d'entre eux, notamment les unités combattantes, étaient stationnées à Libreville, au Gabon. La présence « congolaise » de l'EUFOR s'est

similaire des Nations Unies à l'UE, pour l'envoi d'une force européenne au Kivu. En dépit du soutien et des tentatives de la France et de la Belgique pour obtenir un consensus positif, une majorité d'États, dont l'Allemagne et le Royaume-Uni ont exprimé des réserves sur un nouvel engagement militaire en RDC. Aucune décision n'a été prise et la MONUC est restée seule à gérer la situation, jusqu'à l'arrêt des hostilités dans la région, au début de 2009. En 2009, le gouvernement allemand a aussi décidé de ne pas participer à l'opération EUFOR-Tchad RCA.

## **2. Des réponses de l'UE aux sollicitations onusiennes et de la Communauté internationale.**

L'opération EUFOR-Tchad RCA est liée aux efforts de l'Union Européenne pour contribuer à la résolution de la crise du Darfour. En dépit de son activisme sur ce conflit, l'UE est restée à la marge du processus de négociations entre les Nations Unies, le gouvernement du Soudan et l'UA. Dans un premier temps, les autorités soudanaises n'ont acceptée que le déploiement d'une force de l'UA, la Mission de l'Union africaine au Soudan, de 2005 à 2007. Elles se sont aussi ouvertement opposées au déploiement d'une force internationale, à laquelle participeraient des forces armées européennes.

Un compromis a finalement été atteint, à Addis-Abeba, le 16 novembre 2006, sur le principe du renforcement de la MUAS par les Nations Unies et le déploiement d'une force hybride ONU-UA<sup>915</sup>. En juin 2007, l'UA, les Nations Unies et le gouvernement soudanais ont terminé les négociations techniques sur la force hybride. Le 31 juillet 2007, le Conseil de Sécurité a adopté la résolution n° 1769 qui autorise le déploiement de la Missions des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD)<sup>916</sup>. Une semaine auparavant, le 24 juillet 2007, l'Union Européenne avait exprimé son soutien à la force hybride et son intention de

---

limitée à quelques quartiers de Kinshasa. Enfin, et peut-être surtout, la durée du mandat approuvé par le Bundestag était extrêmement courte, limitée à quatre mois (du 30 juillet au 30 novembre 2006) et s'achevait donc quelques jours à peine après le deuxième tour des élections congolaises, dont il s'agissait d'assurer le bon déroulement. Si les élections avaient donné lieu à des affrontements, ceux-ci se seraient produits au moment du retrait des forces européennes – scénario qui ne s'est heureusement pas produit, mais qui eût pu être considéré lors de la mise au point du mandat et de sa durée. » (p. 799).

<sup>915</sup> Cet accord de principe a été entériné par le Secrétaire général des Nations Unies, le Président de la Commission de l'Union africaine, les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité, le gouvernement soudanais, l'Union Européenne, la Ligue des États arabes et plusieurs pays africains, qui étaient présents à Addis-Abeba ; Nations Unies, Lettre datée du 23 mai 2007, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire général - Rapport du Secrétaire général et du Président de la Commission de l'Union africaine sur l'opération hybride au Darfour, S/2007/307, 24 mai 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/356/60/PDF/N0735660.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>916</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1769 (2007), S/RES/1769 (2007), 31 juillet 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/445/53/PDF/N0744553.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

continuer à contribuer à la Mission de l'UA au Soudan et à la sécurité dans la région<sup>917</sup>.

L'instabilité au Darfour avait une dimension régionale, avec l'établissement de camps de réfugiés au Tchad et en République Centrafricaine et des incursions de groupes armés à travers les frontières entre le Soudan, le Tchad et la RCA. Dès le début de 2007, l'attention des Nations Unies s'est portée sur cette question. La France a joué de ses relations bilatérales avec le Tchad et la RCA, pour proposer à ces pays d'accepter la présence d'une force française et européenne, qui viendrait sécuriser et préparer le terrain, en attendant l'arrivée de la mission des Nations Unies<sup>918</sup>. C'est le principe de la force de transition, comme pour l'opération « Artémis ».

Le Conseil de l'UE a officiellement annoncé son intention de contribuer à la sécurité dans les régions frontalières entre le Tchad, le Soudan et la RCA, lors de la réunion du Conseil affaires générales et relations extérieures, en présence des ministres de la défense des

---

<sup>917</sup> Le Conseil de l'Union Européenne, réuni en formation Affaires Générales et Relations Extérieures, les 23 et 24 juillet 2007, à Bruxelles, a exprimé le soutien de l'UE à la mise en place de la force hybride, dans les termes suivants :

« 1. Le Conseil prend note avec satisfaction de la nouvelle dynamique qui a été donnée aux efforts visant à résoudre le conflit au Darfour par le biais d'un règlement politique négocié et du déploiement de l'opération hybride Union africaine-Nations Unies. Il est essentiel que l'initiative conjointe de l'Union africaine (UA) et des Nations Unies pour relancer la voie politique et renforcer le maintien de la paix au Darfour s'accompagne d'un soutien international solide et cohérent (...).

8. Le Conseil prend acte des derniers progrès réalisés dans la mise en œuvre du soutien apporté par l'ONU à la mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS) et dans la préparation du déploiement de l'opération hybride UA-ONU. Il salue la décision prise le 22 juin par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA d'autoriser le déploiement de cette opération hybride et attend avec impatience l'adoption rapide d'une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies en ce sens. Il appelle toutes les parties à œuvrer à l'accélération de la mise en œuvre du module d'appui des Nations Unies à l'AMIS, ainsi qu'à une transition rapide vers l'opération hybride et, en particulier, il appelle le gouvernement soudanais à poursuivre sa coopération avec l'UA et l'ONU à cette fin. (...)

9. L'UE réaffirme qu'elle est déterminée à continuer de soutenir l'AMIS pendant la période précédant le déploiement de l'opération hybride UA-ONU. Rappelant qu'il est particulièrement nécessaire et urgent qu'un soutien financier et matériel supplémentaire soit fourni pour que l'AMIS puisse remplir son mandat et préparer la transition vers l'opération hybride, le Conseil engage une fois de plus les partenaires internationaux à se joindre à l'UE pour apporter de nouveaux fonds à la mission. »

Conseil de l'Union Européenne, Affaires générales et relations extérieures, Communiqué de presse, 11914/07 (Presse 171), Bruxelles, les 23 et 24 juillet 2007, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/gena/95503.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/95503.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Le 20 décembre 2007, le Conseil de l'Union Européenne a adopté l'Action commune 2007/887/PESC, qui mettait un terme à l'assistance de l'UE à la Mission de l'Union africaine au Soudan.

Union Européenne, Action commune 2007/887/PESC du Conseil, du 20 décembre 2007, abrogeant l'action commune 2005/557/PESC concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union Européenne aux missions de l'Union africaine dans la région soudanaise du Darfour et en Somalie, JOUE L 346 du 29.12.2007, p. 28.

<sup>918</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République Centrafricaine, S/2007/488, 10 août 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/448/22/PDF/N0744822.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

États membres, à Bruxelles, les 23 et 24 juillet 2007<sup>919</sup>. Le 21 septembre 2007, la présidence portugaise de l'UE informe, par écrit, le Secrétaire général des Nations Unies, que le Conseil de l'UE a approuvé le concept de gestion de crise pour une opération au Tchad et en République Centrafricaine. En même temps la lettre souligne le besoin rapide d'une résolution des Nations Unies, pour autoriser et légitimer la force européenne<sup>920</sup>. Cette demande vise à éviter les débats nationaux qui ont eu lieu en 2006, sur l'opération EUFOR-RD Congo.

Le 25 septembre 2007, le Conseil de Sécurité a voté la résolution n°1778 sur « la situation au Tchad, en République Centrafricaine et dans la sous-région ces États », qui autorise le déploiement d'une opération européenne au Tchad et en RCA, pour soutenir

---

<sup>919</sup> Le Conseil de l'UE se place ainsi, à nouveau, dans la position d'un soutien presque indispensable à la réussite de la future mission des Nations Unies au Tchad et en RCA. Ce soutien est exprimé dans les termes suivants :

« 10. L'UE souligne qu'il est urgent de se pencher sur les incidences déstabilisatrices de la crise du Darfour sur la situation dans les pays voisins, tant du point de vue humanitaire qu'en matière de sécurité, et réaffirme qu'elle appuie le déploiement d'une présence multidimensionnelle des Nations Unies dans l'est du Tchad et dans le nord-est de la République Centrafricaine.

11. Le Conseil se félicite des travaux entrepris par le Secrétariat du Conseil et la Commission sur d'autres actions éventuelles de l'UE au Darfour et dans les régions voisines et les invite à continuer de s'attacher aux aspects politiques et humanitaires de la question, ainsi qu'à ceux relatifs à la sécurité, comme indiqué ci-dessus. Le Conseil demande à ses instances compétentes de poursuivre la planification en vue d'une éventuelle décision sur une opération de transition, menée dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense, qui viendrait appuyer la présence multidimensionnelle des Nations Unies dans l'est du Tchad et dans le nord-est de la République Centrafricaine afin d'améliorer la sécurité dans ces régions. Toute opération de transition devrait se fonder sur une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies, une stratégie de sortie étant clairement définie, et être menée en coopération totale avec les Nations Unies et l'UA et en concertation avec les autorités des pays concernés ainsi que, le cas échéant, avec les pays voisins et les organisations humanitaires. »

Conseil de l'Union Européenne, Affaires générales et relations extérieures, Communiqué de presse, 11914/07 (Presse 171), Bruxelles, les 23 et 24 juillet 2007, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/gena/95503.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/95503.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>920</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Lettre datée du 21 septembre 2007, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent du Portugal auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2007/560, 21 septembre 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/513/57/PDF/N0751357.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012). La lettre insiste sur le besoin d'une résolution du Conseil de Sécurité qui comporte un mandat clair et qui fournirait une base juridique au stationnement des forces européennes au Tchad et en RCA. Ces questions étaient essentielles pour faire appel aux contributions de forces et pour faciliter l'engagement des États membres. La lettre du Secrétaire général du Conseil de l'UE et Haut-Représentant pour la PESC souligne l'importance de cette demande de la manière suivante :

« L'adoption d'une résolution du Conseil de Sécurité est indispensable pour permettre l'engagement de l'Union Européenne. Cette résolution devra donner un mandat adapté à la force européenne et autoriser le déploiement des éléments de la force européenne au Tchad et en République Centrafricaine pendant l'opération elle-même, comme pendant la phase de désengagement de la force. Je voudrais appeler votre attention sur le caractère urgent de cette résolution sans laquelle le Conseil de l'Union Européenne ne pourra pas prendre toutes les décisions nécessaires à la poursuite de la préparation de cette opération.

Cette résolution devrait également donner une base juridique à la présence de troupes européennes au Tchad, en République Centrafricaine et dans les pays de transit de la force, et inviter les gouvernements concernés à conclure avec l'Union Européenne dès que possible des accords sur le statut des forces. »

l'action des Nations Unies et des organisations humanitaires opérant auprès des réfugiés, en attendant le plein déploiement de la « présence multidimensionnelle » des Nations Unies, la Mission des Nations Unies en RCA et au Tchad (MINURCAT)<sup>921</sup>. Trois semaines plus tard, le 15 octobre 2007, Conseil de l'UE adoptait une première Action commune relative à l'opération militaire<sup>922</sup>. Celle-ci ne sera lancée officiellement que le 28 janvier 2008<sup>923</sup>.

La force européenne, EUFOR-Tchad RCA, avec son rôle de force de transition, matérialisait une fois de plus les engagements souscrits par l'UE auprès des Nations Unies, dans les déclarations conjointes du 24 septembre 2003 et du 7 juin 2007. Avec l'Irlande comme nation-cadre et sous le commandement du général irlandais Patrick Nash, l'opération a mobilisée 3 700 soldats et a compté aussi avec la participation de l'Albanie, de la Croatie et de la Russie. Cependant, elle a connu aussi des problèmes de génération de forces et de déploiement, ce qui explique son lancement en, janvier 2008 et le fait que ce n'est que le 15 mars 2008, que la force a atteint sa capacité opérationnelle initiale<sup>924</sup>. A partir d'avril 2008, l'EUFOR-Tchad RCA était pleinement opérationnelle.

Le déploiement de la force a aussi bénéficié de l'assistance logistique du dispositif

---

<sup>921</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1778 (2007), S/RES/1778 (2007), 25 septembre 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/516/16/PDF/N0751616.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>922</sup> Union Européenne, Action commune 2007/677/PESC du Conseil, du 15 octobre 2007, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République Centrafricaine, JOUE L 279 du 23.10.2007, pp. 21-24.

<sup>923</sup> Union Européenne, Décision 2008/101/PESC du Conseil, du 28 janvier 2008, relative au lancement de l'opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République Centrafricaine (EUFOR Tchad/RCA), JOUE L 34 du 8.2.2008, p. 39.

<sup>924</sup> Pour une analyse de l'opération EUFOR-Tchad RCA et des difficultés rencontrées, voir DE NEVE Alain, « PESD/PSDC : enseignements des principales mises en œuvre », Institut Royal Supérieur de Défense, Centre d'Études de Sécurité et de Défense (Belgique), Focus Paper 14, juin 2010, 30 p., <http://www.irsd.be/website/media/Files/Focus%20Paper/FP14.pdf> (consulté le 28 mai 2012). L'auteur souligne les problèmes rencontrés lors du déploiement de l'opération et de la génération des forces et note à ce propos que :

« Sur le plan doctrinal, on regrettera l'inadaptation évidente du concept de nation-cadre (assuré par la France qui accueillait au Mont Valérien l'État-Major d'opération) pour une mission d'une telle envergure dans une zone caractérisée par un niveau de violence accroissant de fait la prise de risque sur le terrain. Près d'une année fut nécessaire pour finaliser la planification de la mission. Ce retard s'explique, dans une large mesure, par les hésitations de quelques États sur le principe d'une intervention européenne dans la région. Le processus de génération de forces fut, en outre, ralenti en raison des refus de contribution de certains États ou du fait des modifications sur le contenu même de ces contributions. Plus alarmants peut-être furent les risques devant être pris par les contingents déployés dans la phase IOC tandis que les contingents de renforts des principaux États membres de l'UE tardaient à arriver ; et ce, alors même que la saison des pluies approchait. Cette conjonction de manquements illustre une certaine – et regrettable – dépréciation des facteurs topologiques et climatiques dans le déploiement de l'opération. Si l'arrivée de la saison des pluies a effectivement donné lieu à une certaine baisse du niveau de violence constaté, elle aurait pu tout aussi bien affecter le déploiement et l'efficacité de l'opération européenne. » (pp. 27-28).

militaire français, au Tchad, l'opération « Épervier ». À l'image de l'opération « Artémis » et EUFOR-RD Congo, la participation française était la plus nombreuse, avec environ 2 100 soldats déployés sur un total de 3 700. Alors que l'Irlande était la nation-cadre, l'état-major de l'opération était basé en France. Le 29 mars 2009, l'opération européenne s'est terminée, avec le déploiement total de la MINURCAT, avec un effectif de 5 200 soldats. Cependant, en raison de désaccords avec le gouvernement tchadien, la mission des Nations Unies a été terminée le 31 décembre 2010.

L'opération navale européenne de combat contre la piraterie au large des côtes de la Somalie, s'inscrit dans la mise en œuvre de la résolution n°1816 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, du 2 juin 2008. Dans la résolution, le Conseil de Sécurité exprimait sa préoccupation avec la menace que des actes de piraterie et des attaques armées en mer font peser sur l'acheminement de l'aide humanitaire (à destination de la Somalie) et sur la navigation internationale. Le Conseil de Sécurité demandait aux États membres, qui ont des moyens, d'agir pour « décourager les actes de piraterie et les vols à main armée commis en mer. »<sup>925</sup> En réponse à cet appel, et dans la logique de la coopération entre l'UE et l'ONU, le Conseil de l'UE a décidé d'organiser une opération maritime coordonnée, ouverte à la coopération avec des États tiers, pour la mise en œuvre de la résolution du Conseil de Sécurité. Le 5 août 2008 le Conseil de l'UE a approuvé le concept de gestion de crise, sur le principe d'une action de coordination militaire, à l'appui des Nations Unies<sup>926</sup>.

La résolution n°1816 légitime au niveau international l'action de l'UE, qui répond aussi à des intérêts économiques concernant la pêche et le commerce maritime, au large des côtes de la Somalie, en l'Océan indien et dans le Golfe d'Aden. Cette initiative n'a pas été la

---

<sup>925</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1816 (2008), S/RES/1816 (2008), 2 juin 2008, <http://daccess-dds.ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/361/78/PDF/N0836178.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012). Le Conseil de Sécurité condamne les actes de piraterie et appelle un engagement international, dans les termes suivants :

« 1. Condamne et déplore tous actes de piraterie et vols à main armée commis contre des navires dans les eaux territoriales de la Somalie ou en haute mer, au large de ses côtes ;

2. Engage les États dont les navires de guerre et les aéronefs militaires opèrent en haute mer au large des côtes somaliennes, ou dans l'espace aérien international situé au large de ces côtes, à faire preuve de vigilance à l'égard des actes de piraterie et des vols à main armée, et, dans cet esprit, engage en particulier les États désireux d'emprunter les routes maritimes commerciales situées au large des côtes somaliennes à renforcer et coordonner, en coopération avec le Gouvernement fédéral de transition, l'action menée pour décourager les actes de piraterie et les vols à main armée commis en mer ; »

<sup>926</sup> Union Européenne, Action commune 2008/749/PESC du Conseil, du 19 septembre 2008, relative à l'action de coordination militaire de l'Union Européenne à l'appui de la résolution 1816 (2008) du Conseil de Sécurité des Nations Unies (EU NAVCO), JOUE L 252 du 20.9.2008, pp. 39-42.

seule, et à l'automne 2008 l'OTAN a lancé une opération navale de combat contre la piraterie<sup>927</sup>, ainsi que les États-Unis et d'autres États<sup>928</sup>, de manière progressive. Ceci garantit une présence continue de navires militaires dans les zones concernées et affectées par les actes de piraterie. Les différentes forces ont établi une coordination ad hoc. L'opération européenne « Atalanta », a aussi pour objectif de maintenir l'activité dans le domaine de la PESD/PSDC en Afrique subsaharienne et de donner plus de visibilité à son action internationale en matière de paix et de sécurité.

Les actes de piraterie au large des côtes somaliennes sont une conséquence de la guerre civile en Somalie. L'absence de contrôle étatique sur les frontières terrestres et maritime, la disruption des circuits commerciaux, la prolifération d'armes et un grand nombre de combattants de différentes affiliations, pro ou anti-gouvernementaux, favorisent le développement d'activités criminelles, qui deviennent attractives pour des populations abandonnées et sans ressources. La piraterie est aussi une source importante de gains, par le biais des rançons obtenues, qui permettent d'acheter des armes, des bateaux et aussi de la nourriture et des biens de consommation. Le Gouvernement fédéral de transition (GFT), contrôle Mogadiscio avec le soutien de la force de l'UA, l'AMISOM. Le Kenya, et dans le passé, l'Éthiopie, avec le soutien des États-Unis, a aussi des forces présentes qui combattent les milices Al-Chabab et autres groupes armés. Deux territoires somaliens, le Somaliland et le Puntland, échappent au contrôle du GFT et entretiennent des relations bilatérales avec les États-Unis et des États européens, en vue de promouvoir la cause de leur indépendance<sup>929</sup>.

---

<sup>927</sup> L'opération « Allied Provider » de protection des navires du Programme alimentaire mondial (PAM) et de surveillance au large des côtes de la Somalie (octobre – décembre 2008) ; l'opération « Allied Protector » (mars – août 2009) ; et l'opération « Ocean Shield » (depuis août 2009). Les opérations de l'OTAN sont composées en majorité par des navires et des équipages européens, avec aussi une présence américaine, canadienne et turque. La Norvège, qui est un État membre de l'OTAN mais pas de l'UE, a été le premier État tiers à participer dans l'opération EUNAVFOR « Atalanta ». Voir, OTAN, « Opérations de lutte contre la piraterie », [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_48815.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>928</sup> Les États-Unis ont organisé deux coalitions maritimes, dans la zone des opérations maritimes concernée, la Combined Task Force 150 et la Combined Task Force 151. La première, fait partie du dispositif « Liberté immuable » (« Enduring Freedom »), de combat contre le terrorisme (depuis 2001), et la seconde est engagée dans le combat contre la piraterie, depuis janvier 2009. Ces deux forces comportent en général le double de celles des dispositifs de l'UE et de l'OTAN (14 à 15 navires pour 6 à 9, en moyenne. La participation est plus grande, avec des pays d'Asie, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et autres pays, dans un total de 25 États participants (dont une majorité de pays européens). Le commandement de l'opération est situé à Bahreïn, dans le quartier-général de la Ve flotte des États-Unis. Voir, Combined Maritime Forces, « Combined Task Force (CTF) 151 », <http://www.cusnc.navy.mil/cmfmf/151/index.html> (consulté le 28 mai 2012). Les marines de la Chine, de l'Inde, de la Russie participent aussi aux opérations de lutte contre la piraterie, avec des opérations nationales.

<sup>929</sup> Ces deux régions de la Somalie connaissent une stabilité relative depuis un peu plus d'une décennie. Ils n'ont pas été très affectés par la guerre civile, ni par l'invasion éthiopienne en 2006. Cependant, le GTF considère que les deux territoires font partie intégrante de la Somalie. Le Somaliland et le Puntland plaident régulièrement leur

Le 26 mai 2009, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a adopté la résolution n° 1872 qui porte sur l'importance de reconstituer, de former, d'équiper et d'entretenir les forces de sécurité somaliennes. Le Conseil de Sécurité demandait aux États membres de l'ONU de contribuer avec de l'assistance technique à la formation et à l'équipement des forces de sécurité somaliennes, du GFT<sup>930</sup>. Le Conseil de l'UE a décidé de répondre à cette demande et a adopté une Décision sur la création d'une mission militaire de formation des soldats somaliens, le 15 février 2010<sup>931</sup>. Pour des raisons pratiques, la mission a été établie en Ouganda, où l'armée ougandaise et des sociétés privées américaines, sous contrat avec le Département de la défense, forment des soldats et des officiers du GFT. La Mission d'entraînement de l'Union Européenne (EUTM), relève aussi de la coopération entre l'UE et l'UA et s'inscrit dans le cadre plus large de l'assistance européenne à l'AMISOM et aux capacités africaines de sécurité.

La mission EUTM-Somalia assure une formation militaire spécifique, par cycles, qui a déjà formé 2 000 soldats et sous-officiers, depuis son lancement, en mai 2010, et jusqu'en 2012<sup>932</sup>. Elle opère en coopération et coordination avec les autres acteurs de la communauté internationale concernés, les Nations Unies, l'UA et l'AMISOM, les États voisins de la Somalie et les États-Unis. En juillet 2011, le Conseil de l'UE a décidé de prolonger la mission

---

cause auprès des États-Unis et des États européens, et ont accepté d'accueillir des pirates faits prisonniers, en échange d'assistance économique et technique. Voir, DUSAUTOY Mieszko, « Le Somaliland indépendant demande sa reconnaissance par l'UE », Blog Bruxelles 2, B2, 23 mars 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/somalie-ouganda/le-somaliland-independant-demande-sa-reconnaissance-par-lue.html> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>930</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1872 (2009), S/RES/1872 (2009), 26 mai 2009, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/349/47/PDF/N0934947.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012). Dans sa résolution le Conseil de Sécurité demande l'assistance pour la mise sur pied des forces de sécurité somaliennes, dans les termes suivants :

« 8. Demande instamment aux États Membres et aux organisations internationales et régionales de contribuer généreusement au Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour les institutions de sécurité somaliennes et d'offrir une assistance technique pour la formation et l'équipement des forces de sécurité somaliennes, conformément aux paragraphes 11 b) et 12 de la résolution 1772 (2007) ;

9. Prie le Secrétaire général de continuer à aider le Gouvernement fédéral de transition à mettre sur pied les institutions de sécurité transitoires, y compris la Force de police somalienne et la Force de sécurité nationale, et le prie également d'aider le Gouvernement fédéral de transition à élaborer une stratégie de sécurité nationale, y compris des plans en matière de lutte contre le trafic d'armes, de désarmement, démobilisation et réintégration, de justice et de capacités pénitentiaires ; »

<sup>931</sup> Union Européenne, Décision 2010/96/PESC du Conseil, du 15 février 2010, relative à une mission militaire de l'Union Européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes, JOUE L 44 du 19.2.2010, pp. 16-19.

<sup>932</sup> Union Européenne, Action extérieure, « Mission militaire de l'UE visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EUTM Somalia) », 26 mars 2012, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/Fact%20sheet%20EUTM%20FR\\_mars%202012.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/Fact%20sheet%20EUTM%20FR_mars%202012.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

jusqu'en décembre 2012, avec deux nouveaux cycles de formation, en cours<sup>933</sup>.

Cependant, en 2012, l'UE a adopté une position critique envers le GFT accusé de freiner le processus de transition politique, dont il est l'incarnation<sup>934</sup>. Cette mission modeste, composée de 147 formateurs militaires et personnels de soutien, c'est une démonstration supplémentaire du multilatéralisme efficace de l'Union Européenne, dans la mise en œuvre de la PESC et de la PSDC, dans le cadre de la coopération avec les Nations Unies et autres partenaires. C'est aussi, de par ses limites<sup>935</sup>, une contribution à minima pour la recherche d'une solution durable pour la Somalie, ce qui implique au préalable un arrêt des hostilités et

---

<sup>933</sup> Union Européenne, Décision 2011/483/PESC du Conseil, du 28 juillet 2011, modifiant et prorogeant la décision 2010/96/PESC relative à une mission militaire de l'Union Européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EUTM Somalia), JOUE L 198 du 30.7.2011, pp. 37-38.

<sup>934</sup> L'impatience de l'UE relève de la fatigue du donateur. En même temps, le GFT ne contrôle qu'une grande partie de Mogadiscio et son autorité est contestée par d'autres villes et territoires, comme le Somaliland et le Puntland. L'invasion de la Somalie par le Kenya, en octobre 2011, sous prétexte de combattre les Shabaab, a démontré la faiblesse du GFT et aussi de l'UA, car, les opérations des forces armées kenyanes n'étaient pas coordonnées au départ avec l'AMISOM. Cette offensive, et l'action de l'AMISOM a permis de gagner du terrain contre les combattants d'Al-Chabab, mais ceux-ci continuent de se battre avec le recours croissant à des tactiques terroristes, expérimentées et développées en Afghanistan et en Irak. Dans ce domaine les insurgés d'Al-Chabab bénéficient de l'assistance et de l'expertise des combattants des réseaux islamistes radicaux, comme Al Qaeda. Dans ces conditions la poursuite du processus politique de la transition et l'établissement d'institutions durables paraît difficile. Cependant le Conseil de l'UE a décidé de faire un avertissement au GFT, lors de sa réunion du 14 mai 2012, dans les termes suivants :

« Conclusions du Conseil sur la Somalie

1. Alors qu'il ne reste que trois mois avant la fin de la transition politique en Somalie, l'UE invite les dirigeants somaliens à saisir cette occasion pour mettre en œuvre les engagements qu'ils avaient pris, afin que la date limite du 20 août soit respectée. La responsabilité pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une solution politique incombe aux Somaliens eux-mêmes. (...) Il est essentiel à présent que de nouvelles institutions soient mises en place et qu'une nouvelle constitution soit adoptée par une assemblée constituante représentative, en toute transparence. Cette constitution, à soumettre à un référendum national en temps voulu, doit avoir pour fondement le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce compris les droits des femmes et des personnes appartenant à des minorités.

2. L'UE se félicite également que la communauté internationale se montre de plus en plus déterminée à soutenir ce processus et elle continuera à évaluer les progrès réalisés dans la concrétisation des engagements pris par les dirigeants somaliens (...). C'est à l'aune de ces progrès que l'UE continuera de déterminer le soutien qu'elle apporte au processus politique en Somalie. L'UE est préoccupée par le retard pris dans la mise en œuvre des tâches clés définies dans les engagements (...). L'UE s'associe à la mise en garde adressée à ceux qui sont jugés responsables de bloquer ou ruiner tout progrès et elle examinera les mesures qu'il convient de prendre à leur égard. C'est pourquoi elle appelle les dirigeants somaliens à s'attaquer aux questions qui se posent afin d'achever la transition d'une manière transparente, avec la participation active de tous les acteurs et de la société civile. Il est important que le Conseil conjoint de gestion financière soit officiellement mis en place au plus vite. Conformément aux résultats de la Conférence internationale sur la Somalie, qui s'est tenue le 23 février 2012 à Londres, l'UE rejette toute nouvelle prorogation du mandat des institutions fédérales de transition. »

Union Européenne, Conseil de l'Union Européenne, « Conclusions du Conseil sur la Somalie », 9596/12, Annexe, 14 mai 2012, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st09/st09596.fr12.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>935</sup> L'assistance de l'UE aux Nations Unies, à l'UA et au GFT, avec l'opération « Atalanta », l'assistance financière à l'AMISOM et la mission EUTM, permet aussi de faire l'économie d'un débat controversé sur l'envoi d'une force internationale en Somalie, avec pour mission l'imposition ou le maintien de la paix

la prise de contrôle du territoire national par les autorités somaliennes, qui sont reconnues par l'ONU et par l'UA.

## **B. Une compensation européenne des lacunes de l'UA, au Soudan et en Somalie.**

L'engagement de l'UE dans le règlement des crises et des conflits en Afrique subsaharienne trouve aussi une source de légitimité et de justification dans l'assistance à l'UA. Il s'agit de situations où les États membres de l'UE ne souhaitent pas s'engager directement, ou les Nations Unies ont délégué à l'UA le soin de prendre les mesures appropriées ou quand l'UA a décidé de prendre la responsabilité directe. Les cas de la Mission de l'Union Africaine au Soudan et de la force de l'Union Africaine en Somalie, correspondent à un mélange des deux dernières situations. Dans le cas du Darfour, l'option africaine était la seule disponible, comme une solution temporaire, en attendant une intervention des Nations Unies, avec ou sans une composante européenne autonome. En Somalie, la question d'une intervention directe des Nations Unies ou de l'UE était exclue dès le départ, et l'UA était la seule organisation en mesure de combler ce vide sécuritaire. Toutefois, l'UA n'était pas préparée à assumer la totalité des engagements nécessaires et elle a demandé, et obtenu, l'assistance logistique, technique, militaire et financière qui lui ont permis d'être présente dans ces deux conflits africains.

### **1. Une appréciable contribution de l'UE à la MUAS.**

Le 18 juillet 2005, le Conseil de l'Union Européenne a adopté une Action commune portant sur l'assistance à fournir à l'UA pour le déploiement de la MUAS. Cette approche démontrait que l'UE restait engagée dans la recherche d'un règlement du conflit du Darfour, sans une intervention européenne directe ou avec les Nations Unies, et était un moyen de concrétiser les perspectives de partenariat entre l'UE et l'UA. Dans le cadre de cette relation, cela permettait à l'UE de participer à l'évolution et à la mise sur place des capacités de l'UA de prévention des conflits et de gestion des crises, ce qui comporte aussi des éléments d'influence politique. L'UA s'est engagée très tôt dans la résolution de la crise du Darfour, avec le déploiement d'observateurs et d'une force de protection, chargés de vérifier le respect des accords de cessez-le-feu, conclus entre le gouvernement du Soudan et les groupes armés du Darfour, opposé au gouvernement, à Ndjamena, au Tchad, le 8 avril 2004 et à Addis-Abeba, le 28 mai 2004. Cette première mission de l'UA au Soudan (MUAS I) n'était pas

vraiment en mesure de remplir son mandat, avec seulement 60 observateurs et 300 soldats<sup>936</sup>.

Le 20 octobre 2004, l'UA, avec l'accord du gouvernement soudanais, a décidé d'augmenter l'effectif de la mission de 465 à 3320 soldats, observateurs, policiers et personnels civils<sup>937</sup> (MUAS II). Ce déploiement, avec la durée d'un an, était censé être temporaire car, le Conseil de Sécurité des Nations Unies, débattait en même temps de l'envoi d'une mission de maintien de la paix, prévue pour 2005/2006. Cet objectif n'a pas été atteint et l'Union Africaine a dû poursuivre seule son déploiement au Darfour. Pour faire face aux défis de la situation le Conseil de paix et sécurité de l'UA a décidé, le 28 avril 2005, de doubler les effectifs de la MUAS II. Ces décisions ont augmenté considérablement la charge financière de l'UA et des États qui contribuaient avec des forces et des équipements. L'assistance internationale était devenue indispensable.

Ces déploiements, qui étaient le reflet des ambitions politiques de l'UA, dépassaient les capacités réelles de l'organisation et de ses États membres. L'UA n'avait pas les moyens financiers et techniques nécessaires qui lui permettraient d'agir en toute autonomie. Le mécanisme de financement des opérations militaires est aussi un frein au lancement d'opérations militaires de grande envergure et longues. Selon l'article 21 § 6 et § 7 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, les États participants sont invités à assumer leurs dépenses pendant les trois premiers mois. L'UA compense ces dépenses dans un délai de six mois<sup>938</sup> et prend en charge l'opération. Au-delà de la question du financement, les armées africaines sont très peu équipées en capacités de projection de forces et de soutien à distance, en matière de transport et de logistique. L'immensité

---

<sup>936</sup> La troisième Conférence ordinaire de l'UA, réunie à Addis-Abeba, du 6 au 8 juillet 2005, avait décidé d'augmenter le nombre d'observateurs à 80. Voir, Union Africaine, Conseil de Paix et de Sécurité, Note d'information sur le renouvellement du mandat de la Mission de l'Union Africaine sur le Soudan (AMIS), PSC/PR/2(XLII), 42ème réunion, Addis-Abeba, 20 octobre 2005, <http://www.ausitroom-psd.org/Documents/PSC2005/42nd/Report/RapportMandatfr.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>937</sup> Conseil de Paix et de Sécurité, Note d'information, 20 octobre 2005.

<sup>938</sup> L'article 21 §6 et § 7 du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, décrit ce mécanisme dans les termes suivants :

« 6. Les États pourvoyeurs de contingents peuvent être invités à prendre en charge le coût de leur participation pendant les trois premiers mois.

7. L'Union rembourse les frais ainsi encourus par les États pourvoyeurs de contingents concernés dans un délai maximum de six mois et reprend à son compte le financement des opérations. » ; Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine, Durban, le 9 juillet 2002, [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Treaties\\_Conventions\\_fr/PROTOCOLE%20-%20CONSEIL%20DE%20PAIX%20ET%20DE%20SECURITE%20DE%20L%20UA.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/PROTOCOLE%20-%20CONSEIL%20DE%20PAIX%20ET%20DE%20SECURITE%20DE%20L%20UA.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

territoriale du Darfour<sup>939</sup> et l'absence de routes qui connecteraient la région à d'autres États voisins, rendent le transport terrestre long et coûteux, quand il s'agit de transporter des milliers de soldats et leurs équipements, individuels et collectifs. L'UA a donc fait appel à des contributions extérieures, des Nations Unies, de l'UE et de donateurs (États) à titre bilatéral.

Le 29 avril 2005, le président de la Commission de l'UA, Alpha Oumar Konaré, a adressé une lettre au Conseil de l'UE, dans laquelle il demandait officiellement l'assistance de l'UE au déploiement des renforts de la MUAS, en invoquant l'importance de l'effort de l'UA pour le règlement de la crise du Darfour et le partenariat entre l'UA et l'UE, en matière de prévention des conflits et de gestion des crises<sup>940</sup>. C'est en réponse à cette demande, que les États membres de l'UE ont décidé de poursuivre et de renforcer l'assistance à l'UA, ce qui était une manière de mettre en œuvre le partenariat entre l'UE et l'UA, de développer des mécanismes européens de coopération dans la prévention des conflits et la gestion des crises en Afrique sub-saharienne, et aussi de contrôler l'utilisation des fonds investis dans les capacités de paix collectives africaines.

L'Action commune du 18 juillet 2005, concerne la poursuite de la coopération entre l'UE et l'UA au sein de la mission d'observation de l'UA et l'assistance à la mission renforcée de l'UA (MUAS II), qui était aussi mandatée pour protéger les populations civiles<sup>941</sup>. Le soutien de l'UE comportait un élément civil, de police, et un élément militaire de soutien technique, des observateurs et de la formation<sup>942</sup>. Toutefois, dans ces domaines

---

<sup>939</sup> La surface du Darfour est estimée à 510 000 km<sup>2</sup>, soit 1,5 la surface de l'Allemagne. Une grande partie du Darfour est désertique. La population est estimée à environ 5 millions de personnes, divisées en une centaine de tribus. Source : Sudan Human Rights Information Gateway, Soudan, [http://www.shrig.org.sd/component/docman/cat\\_view/60-darfur-crisis-/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=60&Itemid=148](http://www.shrig.org.sd/component/docman/cat_view/60-darfur-crisis-/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=60&Itemid=148) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>940</sup> Voir, Union Européenne, Action commune 2005/557/PESC du Conseil, du 18 juillet 2005, concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union Européenne à la mission de l'Union Africaine dans la région soudanaise du Darfour, JOUE L 188 du 20.7.2005, pp. 46-51.

<sup>941</sup> L'Action commune du Conseil donne des précisions sur la coopération entre l'UE et l'UA, en matière de gestion de crise au Darfour, de la manière suivante :

« L'UE a fourni un soutien sans cesse croissant aux efforts déployés par l'UA pour contribuer à stabiliser la situation au Darfour. Elle participe à la mission de l'UA qui est chargée de surveiller l'application du cessez-le-feu, et cofinance cette mission, par le biais de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Du personnel militaire de l'UE participe à la commission de cessez-le-feu de l'UA (CCF) ; cette participation revêt différentes formes : vice-présidence de la CCF et participation à la commission mixte chargée de la surveillance politique du cessez-le-feu, entre autres. L'UE fournit également un soutien sous diverses formes, y compris des experts en planification et une assistance technique, financière, matérielle et logistique, à la mission plus générale de soutien de la paix de l'UA (AMIS). »

<sup>942</sup> La Section II et la Section III de l'Action commune décrivent les objectifs et les missions des éléments civils et militaires, de la manière suivante :

l'action de l'UE était accompagnée en parallèle, par l'assistance des Nations Unies, de l'OTAN et d'États, à titre bilatéral<sup>943</sup>. Les organisations internationales et les États qui contribuaient de manière bilatérale, voulaient ainsi montrer qu'ils agissaient pour la résolution du conflit du Darfour, en partenariat avec l'UA.

L'aide internationale à l'UA était aussi perçue comme temporaire, en 2005/2006, en attendant que le Conseil de Sécurité approuve l'envoi d'une mission de maintien de la paix. Toutefois, tout au long de 2006, les discussions au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur le principe de l'envoi d'une force internationale au Darfour, ont été rendues difficiles par le refus du gouvernement soudanais du déploiement d'une force internationale qui ne serait pas composée par des troupes africaines, en majorité. En attendant, l'UA a été dans l'obligation de renouveler le mandat de la MUAS, ce qui la rendait encore plus tributaire de l'aide internationale. Ce n'est que le 31 juillet 2007, que le Conseil de Sécurité a adopté la résolution n° 1769 qui autorise le déploiement de la Missions des Nations Unies et de l'UA au

---

« Article 6

Missions, structure et personnel de l'élément policier

1. L'action de soutien de l'UE à l'élément de police civile (CIVPOL) de l'AMIS II apporte :

- un soutien à la chaîne de commandement policière de l'AMIS II, en fournissant à l'UA, à tous les niveaux de la chaîne de commandement, des conseillers en matière de police de rang élevé, très expérimentés ;
- un soutien à la formation du personnel du CIVPOL, en fournissant une capacité de formation en cours de mission, assurée par un groupe de formateurs de l'UE ;
- un soutien à la création d'une unité de police au sein du Secrétariat de l'UA.

(...)

Article 9

Missions et personnel de l'élément militaire

1. L'élément militaire de l'action de soutien de l'UE à l'AMIS II couvre différents types d'assistance :

- fourniture d'une assistance technique et en matière de planification à tous les niveaux de commandement de l'AMIS II, y compris la structure de coordination du soutien logistique ;
- fourniture d'observateurs militaires, dans le cadre du plan de renforcement de l'AMIS II ; et
- formation de militaires et d'observateurs africains dans le cadre du renforcement de l'AMIS II, selon les besoins ;
- transport stratégique et tactique ;
- observation aérienne, si l'UA le demande. »

<sup>943</sup> Notamment, l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni. Les États européens cités ont apporté de l'aide à titre bilatéral et par l'intermédiaire de l'UE. Ainsi, la France a contribué avec 100 millions d'euros à la MUAS II, entre 2004 et 2007, dont 82, 5 millions par l'intermédiaire de l'UE. Voir, « La France et le Soudan », Ministère des Affaires Étrangères, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/defense-et-securite/crises-et-conflits/soudan-1091/la-france-et-le-soudan/> (consulté le 28 mai 2012).

Darfour (MINUAD), la force hybride ONU-UA<sup>944</sup>.

Avec le remplacement de la MUAS II par la force hybride Nations Unies – Union africaine, l'assistance de l'UE n'avait plus de sens car, les Nations Unies avaient accepté de prendre en charge toutes les dépenses des forces africaines au Darfour, dans le cadre de la MINUAD<sup>945</sup>. La poursuite de l'assistance de l'UE, aurait impliqué que le personnel civil et militaire européen soit passé sous le contrôle politique et opérationnel des Nations Unies, ce que les États membres de l'UE ne semblaient pas prêts à faire. Aucun État européen, membre de l'UE ou pas, n'a envoyé des troupes pour la MINUAD, à l'exception d'observateurs et de policiers en petit nombre<sup>946</sup>. Le 20 décembre 2007, le Conseil de l'UE a adopté une Action commune, très succincte, qui a mis fin à l'assistance de l'UE à la MUAS II<sup>947</sup>. Elle a cependant poursuivi l'assistance à l'autre mission autonome de l'UA, en Somalie, l'AMISOM.

---

<sup>944</sup> La résolution est le résultat d'un compromis international entre l'ONU, l'UA, le gouvernement soudanais, les mouvements d'opposition armée du Darfour, avec la participation de l'UE et d'États tiers concernés, négocié et signé à Addis-Abeba, le 16 novembre 2006 et à Abuja, le 3 décembre 2006. Voir, Nations Unies, Conseil de Sécurité, Lettre datée du 5 juin 2007, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire Général Rapport du Secrétaire Général et du Président de la Commission de l'Union Africaine sur l'opération hybride au Darfour, S/2007/307/Rev.1, 5 juin 2007, 32 p., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/369/69/PDF/N0736969.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>945</sup> Idem, « VI. L'opération hybride Union Africaine-Organisation des Nations Unies, D. Besoins et sources de financement », pp. 29-30.

<sup>946</sup> Ont contribué à la MINUAD, l'Allemagne (observateurs et police), la Finlande (police), la France (police), l'Italie (observateurs), les Pays-Bas (observateurs) et aussi la Suisse (police) et la Turquie (observateurs et police). Source : Nations Unies, « African Union – United Nations Mission in Darfur, UNAMID, Information kit », juin 2012, 26 p., [http://unamid.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=5\\_RZRTzfgrw%3d&tabid=11042&language=en-US](http://unamid.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=5_RZRTzfgrw%3d&tabid=11042&language=en-US) (consulté le 10 juin 2012).

<sup>947</sup> Les considérants de l'Action commune constatent uniquement le passage de la MUAS II à la MINUAD mais ne donnent pas d'indications sur les motivations de la décision du Conseil. Le texte de l'Action commune présente ce constat et la conclusion du Conseil, dans les termes suivants :

« (2) En vertu de la résolution 1769 (2007) du Conseil de Sécurité des Nations Unies, l'opération hybride Union Africaine/Nations Unies au Darfour (MINUAD) prendra le relais de l'AMIS, le 31 décembre 2007 au plus tard.

(3) Il convient de mettre fin à l'action de soutien AMIS/AMISOM UE lorsque l'autorité sera transférée à la MINUAD, et les mesures nécessaires seront prises pour la liquidation de l'action de soutien de l'Union Européenne. »

Union Européenne, Action commune 2007/887/PESC du Conseil, du 20 décembre 2007, abrogeant l'action commune 2005/557/PESC concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union Européenne aux missions de l'Union Africaine dans la région soudanaise du Darfour et en Somalie, JOUE L 346 du 29.12.2007, p. 29.

## 2. Un encouragement des prestations de l'AMISOM par l'UE.

La Mission de l'Union Africaine, en Somalie (AMISOM), représente le plus grand engagement et défi de l'UA en Afrique subsaharienne. Encouragée par les Nations Unies, l'UE et les États-Unis, l'AMISOM a remplacé les troupes éthiopiennes, qui avaient occupé une partie de la Somalie de 2006 à 2008. Cette intervention avait fait tomber le régime temporaire de l'Union des Tribunaux Islamiques (UTI) et remis le pouvoir, à Mogadiscio, au Gouvernement Fédéral de Transition (GFT). Le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA a saisi l'opportunité pour démontrer la capacité de l'UA en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Elle a décidé de créer l'AMISOM, en janvier 2007. La Force Africaine a été autorisée par la résolution n°1744 du Conseil de Sécurité, du 20 février 2007, avec un mandat initial de six mois. Le 7 mars 2007, l'Union Africaine a présenté une demande officielle d'assistance auprès de l'UE.

Le 23 avril 2007, le Conseil de l'Union Européenne a décidé d'élargir son assistance à la MUAS II, à l'AMISOM<sup>948</sup>. L'Action commune du 23 avril 2007, intervient au moment où la MUAS est dans une phase de transfert à la force hybride, ONU-UA, la MINUAD. L'adjonction de l'AMISOM, relève du fait que l'assistance de l'UE couvre des aspects communs, tels que la planification et le financement (par l'intermédiaire de la Facilité de Paix pour l'Afrique (FPA), de l'UE). L'AMISOM peut ainsi bénéficier des mécanismes déjà en place, pour la MUAS I et II, et du retour d'expérience de la coopération entre l'UE et l'UA. La Cellule militaire de liaison de l'UE auprès de l'UA, à Addis-Abeba, reste chargée des deux missions. Ceci a évité la duplication de structures et les surcoûts en personnel et équipements. À la différence du soutien à la MUAS II qui comportait un élément civil, de police, l'assistance à l'AMISOM concerne uniquement les aspects militaires. L'UE ne coordonnera pas non plus les opérations de transport et ne contribuera pas directement à l'établissement de la chaîne logistique de l'AMISOM. Ces deux aspects sont pris en charge dans le cadre de la coopération entre l'UA et l'ONU, avec des contributions d'États tiers notamment, les États-Unis, le Canada, la France et le Royaume-Uni.

Le Action commune du Conseil de l'UE du 20 décembre 2007, qui a mis un terme au soutien à la MUAS II/AMISOM, n'a pas pour autant mis un terme à l'assistance à

---

<sup>948</sup> Union Européenne, Action commune 2007/245/PESC du Conseil, du 23 avril 2007, modifiant l'Action commune 2005/557/PESC concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union Européenne à la Mission de l'Union Africaine dans la région soudanaise du Darfour pour ce qui est de l'inclusion d'un élément de soutien militaire destiné à contribuer à la mise en place de la mission de l'Union Africaine en Somalie (AMISOM), JOUE L 106 du 24.4.2007, p. 65-66.

l'AMISOM. Le soutien à cette mission s'est poursuivi, au niveau du financement, par le recours aux fonds disponibles dans le cadre de la Facilité de Paix pour l'Afrique et de l'Instrument de stabilité<sup>949</sup>. Depuis 2007 la FPA a contribué avec 325 millions d'euros à l'AMISOM<sup>950</sup>. L'IS a financé les activités de l'Unité de gestion et de planification stratégique de l'AMISOM, avec 5 millions d'euros. Ces contributions sont essentielles pour le bon fonctionnement de l'AMISOM. En effet, elles couvrent les soldes, les coûts médicaux, les installations militaires, les combustibles et les équipements de communications. La mission de formation des soldats somaliens par l'UE, en Ouganda, EUTM-Somalia, prépare aussi les soldats ougandais qui participent à l'AMISOM.

Des États membres de l'UE, tels que l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, ainsi que des États tiers comme les États-Unis et le Canada, apportent une aide bilatérale à l'AMISOM. Les contingents de différents pays sont formés et pris en charge dans le cadre de coopérations bilatérales. À titre d'exemple, on peut citer la France, qui a formé, depuis 2007, plus de 5600 soldats de l'AMISOM dans le cadre des activités du programme RECAMP<sup>951</sup>. L'Allemagne a octroyé, en 2011, un soutien financier pour l'achat d'équipements, d'uniformes et de chaussures, ainsi que la fourniture d'autres matériels militaires pour tous les soldats du contingent burundais de l'AMISOM<sup>952</sup>. Cette assistance multidimensionnelle, internationale, contribue de manière décisive à maintenir l'AMISOM en Somalie, confrontée aux lacunes matérielles et opérationnelles de l'UA. Ces lacunes ne permettent pas l'UA, à l'instar de l'UE et d'autres organisations sous-régionales, de s'offrir une posture d'autonomie,

---

<sup>949</sup> L'Instrument de stabilité a été institué par un Règlement du Parlement Européen et du Conseil du 15 novembre 2006. Il est entré en vigueur le 14 décembre 2007. Ce fonds est géré par la Commission Européenne et a pour objectif de rendre plus flexible l'assistance aux pays tiers, soit pour répondre rapidement à des situations d'urgence et de crise, soit pour renforcer les capacités des pays tiers en matière de réponse aux crises. Le budget de l'IS pour la période de 2007 à 2013 est de 2 062 millions d'euros. Voir, Union Européenne, Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité, JOUE L 327 du 24.11.2006, pp. 1-11.

Commission Européenne, Développement et Coopération – EUROPEAID, L'Instrument de stabilité, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/ifs\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/ifs_fr.htm) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>950</sup> Commission Européenne, Développement et Coopération – EUROPEAID, « AMISOM », [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/peace-support-operations/amisom\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/peace-support-operations/amisom_fr.htm) (consulté le 15 juin 2012) ; Gros-Verheyde Nicolas, « L'UE continuera de soutenir les efforts de l'AMISOM. Mais pas toute seule (maj) », Blog Bruxelles 2, B2, 21 février 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/somalie-ouganda/lue-continuera-de-soutenir-les-efforts-de-lamisom-mais-pas-toute-seule.html> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>951</sup> Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies, « Somalie », <http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/dossiers-geographiques/afrique/somalie-137/Somalie> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>952</sup> « Germany supports peace mission for Somalia », Ministère des Affaires étrangères (Allemagne), <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Krisenpraevention/Wo-helfen-wir/110321-AU-Somalia-node.html> (consulté le 28 mai 2012).

en demeurant un sous-traitant de l'ONU.

### **Sous-section 2 : Du soutien réciproque UE-ONU-UA.**

Les interventions, missions et opérations de l'UE, en Afrique subsaharienne, ont comme point de départ une décision du Conseil Européen d'agir dans une crise. Ce choix, s'appuie presque toujours, soit sur une demande des Nations Unies, de l'UA, ou d'un État tiers, soit sur l'argument de la contribution européenne à la mise en œuvre d'une résolution du Conseil de Sécurité. Ceci donne à l'UE une couverture internationale, qui lui permet de justifier ses actions comme répondant à une demande internationale générale et est censée favoriser l'acceptation des interventions militaires extérieures, par les opinions publiques des États membres.

Dans la relation entre l'ONU et l'UA, cette dernière n'est pas en mesure d'être aussi sélective. L'UA a davantage besoin des Nations Unies et de l'UE, pour l'assistance en matière de capacités de prévention des conflits et de gestion des crises. Elle pourrait agir de manière autonome, comme l'a fait la CEDEAO en Sierra Leone, au Libéria et en Guinée-Bissau, dans les années 1990. Cependant, les exemples du Darfour et de la Somalie ont montré les limites de la seule approche régionale, qui peut donner origine à des situations comme celle qu'a connue la RDC, de 1998 à 2002, avec des blocs opposés en conflit. Pour l'ONU, la sous-traitance comporte des risques, mais lui donne le temps de préparer une mission de maintien de la paix plus robuste et mieux organisée, s'il y a consensus au sein du Conseil de Sécurité. C'est ce qui s'est passé au Darfour, avec la mise sur pied de la force hybride ONU-UA, et ce qui pourrait avoir lieu pour la Somalie, dans le cas où l'AMISOM, le GFT et les forces kenyanes arriveraient à contrôler la majorité du territoire national.

#### **A. Des résolutions onusiennes d'opérations européennes suscitées.**

Les interventions de l'Union Européenne en Afrique subsaharienne relèvent de différentes justifications, d'ordre national, européen (l'UE) et international. Les trois opérations militaires terrestres, « Artémis », EUFOR-RD Congo et EUFOR-Tchad RCA, ont servi à tester les mécanismes de prévention des conflits et de gestion des crises de l'UE et à démontrer des capacités d'action, loin de l'Europe, au service des intérêts de l'UE et de la paix et de la sécurité internationales. Ce dernier aspect était conforté par la caution du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Envers l'Afrique, les interventions de l'UE, opérations et missions, ont permis de développer la coopération avec l'UA et les CER/MR, mais dans le cadre d'une relation qui est plus de dépendance que d'interdépendance. Du fait des liens

historiques, de l'influence et des intérêts économiques, l'Afrique demeure une zone ouverte aux influences extérieures, parmi lesquelles l'UE et certains de ses États membres ont encore une place déterminante.

La coopération entre l'UE et les Nations Unies, en matière de paix et sécurité en Afrique, s'est développée en même temps que les États européens réduisaient leur contribution en forces aux opérations de maintien de la paix. Dans le cadre de la coopération politique et opérationnelle entre les deux organisations, la première obtient davantage de légitimité et la seconde dispose d'un soutien capacitaire et opérationnel qui lui permet de faire l'économie de ses propres moyens. Les autonomies politiques respectives sont aussi respectées, chacune étant indépendante dans le choix et l'opportunité d'intervenir dans une crise ou dans un conflit. Toutefois, si la caution des Nations Unies est une plus-value internationale, utile, elle n'est pas ni indispensable ni incontournable pour des interventions militaires et des missions de gestion des crises. En ce qui concerne l'UE, la recherche de l'accord des Nations Unies tient aussi au besoin d'obtenir le soutien des opinions publiques des États membres pour des interventions militaires.

Les 4 opérations militaires et les 5 missions civiles et militaires de l'UE, en Afrique subsaharienne, depuis 2003, ont été justifiées par la réponse à la demande des Nations Unies et de l'UA ou comme la contribution de l'UE à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de Sécurité, au nom de la coopération entre les deux organisations. La coopération avec l'UA et avec les États africains, pour le développement de leurs capacités en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, est aussi une raison d'intervention, notamment en ce qui concerne les missions de DDR et de conseil en matière de police et de forces armées. Il y a aussi un aspect particulier dans cette relation, avec l'ONU et avec l'UA, qui distingue l'UE de l'OTAN et d'États tiers, c'est la complémentarité des moyens européens, avec une capacité civile et financière importante qui complète l'action militaire ou policière.

L'opération « Artémis » a servi à tester les capacités de l'UE de planifier, conduire et exécuter une opération militaire autonome, sans recours aux Accords de «Berlin Plus». Cela servait aussi un objectif politique, de la part de certains États membres, de montrer que si l'UE avait été divisée sur l'Irak elle était prête à assumer des responsabilités en faveur de la paix et de la sécurité internationales. L'Action commune du Conseil de l'UE<sup>953</sup>, du 5 juin

---

<sup>953</sup> Union Européenne, Action commune 2003/423/PESC du Conseil, du 5 juin 2003, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo, JOUE L 143 du 11.6.2003, pp. 50-52.

2003, a été prise très rapidement, ce qui démontre l'existence de préparatifs avancés, pour une intervention militaire dans le district de l'Ituri, du côté européen, comme du côté des Nations Unies. Cette rapidité était le fait de l'impulsion de la France, qui avait déjà des forces sur place chargées du renseignement. Le besoin d'agir vite a eu aussi comme résultat une faible participation de l'ensemble des États membres. Les forces françaises ont représenté 80% des effectifs de l'opération « Artémis »<sup>954</sup>.

L'Action commune justifie l'intervention européenne par le soutien de l'UE au processus de Paix de Lusaka, de 1999, et comme la réponse à la résolution n° 1484 du Conseil de Sécurité, du 30 mai 2003. Dans celle-ci, le Conseil de Sécurité demandait aux États membres de contribuer à la force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia. Pour mieux souligner cette interaction entre l'UE et l'ONU, l'Action commune indique que l'UE mène une opération militaire conformément au mandat de la résolution n° 1484 du Conseil de Sécurité.

L'UE avait déjà commencé une planification opérationnelle pour une opération militaire en RDC, en soutien au processus de paix congolais et à l'ONU. Elle était en mesure de répondre rapidement à la demande du Conseil de Sécurité et à déployer une force européenne, autonome, sous le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Que ce soit aux Nations Unies ou à l'UE, c'est la France qui a eu le rôle principal pour manœuvrer cette convergence d'intérêts, du fait que c'est un membre permanent du Conseil de Sécurité<sup>955</sup> et qu'elle avait déjà commencé les préparatifs pour une opération en RDC (opération « Mamba »). A l'UE, c'est sous la proposition de la France, que le Conseil de l'Union Européenne avait demandé au Haut Représentant pour la PESC, d'étudier la faisabilité d'une opération militaire de l'Union Européenne en RDC, le 19 mai 2003. La France avait une planification nationale en cours, qui précédait la décision de l'UE. Dans ce contexte, il était évident que quand le Conseil de Sécurité a adopté la résolution n° 1484, qui autorisait le

---

<sup>954</sup> Voir TÜRKE András, « L'Opération Artémis en République Démocratique du Congo, La gestion de crise de l'Union Européenne et de l'ONU en Ituri, dans le contexte des conflits de la région des Grands Lacs en 2003 », CERPESC (Centre Européen de Recherche sur la PESC) Analyses, 21 janvier 2008, p. 30 ; <http://varietas.visuart.eu/files/cerpesc07af022008.pdf>.

<sup>955</sup> Le Secrétaire Général adjoint au Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, en 2003, était aussi un diplomate français, Jean-Marie Guéhenno. Depuis juillet 1997, ce poste a été toujours occupé par un français : Bernard Miyet (juillet 1997 à octobre 2000), Jean-Marie Guéhenno (d'octobre 2000 à juillet 2008) ; Alain Le Roy (du 30 juin 2008 au 2 septembre 2011) et Hervé Ladsous (depuis le 2 septembre 2011). Jean-Marie Guéhenno était en poste lors du lancement des opérations « Artémis » (2003), EUFOR-RD Congo (2006) et EUFOR-Tchad RCA (2007) et des missions EUPOL-Kinshasa (2004), EUSEC RDC (2005) et EUPOL RDC (2007).

déploiement d'une force multinationale intérimaire d'urgence, il était implicite que ce serait une force de l'UE, agissant de manière autonome pour le compte des Nations Unies, qui serait déployée à Bunia. L'adoption par le Conseil de l'UE de l'Action commune du 5 juin, a entérinée une décision qui avait déjà été prise de manière informelle et où la planification militaire, nationale (France) et européenne, avait précédé la décision politique.

L'opération EUFOR-RD Congo, d'assistance à la MONUC, pendant la durée du processus électoral congolais, a fait apparaître des réticences de certains États membres de l'UE sur le lancement d'une nouvelle opération militaire l'opportunité en RDC. Cette intervention avait été demandée par les Nations Unies, afin de renforcer les capacités de la MONUC à Kinshasa, sans que le Conseil de Sécurité ait à augmenter les effectifs de celle-ci. La France a été très active à l'ONU et à l'UE, comme lors de l'opération « Artémis », pour faire accepter le principe d'une force européenne, autonome, en renfort de la MONUC. Il s'agissait aussi de mettre à l'épreuve, en conditions réelles, le concept des Groupes tactiques 1500. Cependant, le déploiement effectif de l'opération a connu des retards significatifs et sa durée a été fixée à 4 mois, sans flexibilité.

Le 28 décembre 2005, le Secrétaire Général adjoint aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, le diplomate français Jean-Marie Guéhenno, a adressé une lettre à la présidence britannique du Conseil de l'UE, lui demandant d'examiner la possibilité de déployer une force de dissuasion en RDC, pendant la période électorale. La lettre souligne l'urgence de la demande<sup>956</sup>. Cependant, l'Allemagne a refusé le recours au mécanisme des Groupes tactiques et a appelé à une conférence classique de génération des forces. Ceci a ralenti le processus de planification et la réponse de l'UE aux Nations Unies, n'a été envoyée que le 28 mars 2006<sup>957</sup>. Cette réponse porte aussi sur les règles d'engagement de la force

---

<sup>956</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Lettre datée du 12 avril 2006, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire Général, Annexe I, S/2006/219, 13 avril 2006, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3331~v~Lettre\\_adressee\\_au\\_President\\_du\\_Conseil\\_par\\_le\\_Secretaire\\_General\\_-\\_recommande\\_l\\_autorisation\\_du\\_deploiement\\_de\\_la\\_mission\\_EUFOR\\_R\\_D\\_Congo\\_echange\\_d.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3331~v~Lettre_adressee_au_President_du_Conseil_par_le_Secretaire_General_-_recommande_l_autorisation_du_deploiement_de_la_mission_EUFOR_R_D_Congo_echange_d.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>957</sup> Idem, Annexe II. La lettre de la présidence de l'UE (l'Autriche) au Secrétaire Général des Nations Unies, du 28 mars 2008, précisait les conditions d'engagement de la force européenne dans les termes suivants :

« 2. L'objectif de l'opération militaire est de pouvoir apporter un soutien à la MONUC si celle-ci devait rencontrer des difficultés sérieuses ne pouvant être gérées par ses propres ressources. Ceci ne devra en aucun cas conduire la force européenne à se substituer à la MONUC ou aux forces armées de la République Démocratique du Congo dans l'exécution de leurs tâches, en particulier s'agissant de la sécurisation générale du processus électoral. Le soutien à la MONUC serait apporté dans les domaines suivants : capacité d'extraction limitée, contribution à la sécurisation de l'aéroport de Kinshasa, soutien à la MONUC en cas de besoin de stabilisation d'une situation. Je voudrais également souligner que cette force européenne n'aura pas vocation à conduire

européenne, qui sont présentées de manière restrictive, en conformité avec les demandes de l'Allemagne. L'Allemagne, qui a fini par accepter le rôle de nation-cadre<sup>958</sup> a aussi demandé que le Conseil de Sécurité adopte une résolution portant explicitement sur la mission européenne et qui reprenait les « caveats » de la lettre du 28 mars. Cette demande était un préalable nécessaire pour l'obtention d'un vote favorable au Bundestag, sur l'envoi des troupes allemandes en RDC.

La résolution n° 1671 du Conseil de Sécurité, du 25 avril 2006, comporte ainsi des conditions de déploiement détaillées, qui précisent la durée de 4 mois, l'aire géographique de l'opération, limitée à Kinshasa et les missions de la force européenne<sup>959</sup>. Le rôle de la MONUC et des FARDC, comme garants principaux de la sécurité en RDC, est affirmé en conformité avec les termes de la lettre de la présidence de l'UE du 28 mars 2006. Ces précautions ont eu comme résultat de retarder l'envoi de la force européenne. Le 27 avril 2006 le Conseil de l'UE a adopté une action commune relative à l'opération militaire en RDC, en soutien de la MONUC<sup>960</sup>. EUFOR-RD Congo a été officiellement lancée le 12 juin 2006<sup>961</sup>. Dès le début du mois de novembre 2006, à la fin de la période de 4 mois après le 1<sup>er</sup> tour des élections présidentielles (30 juillet 2006), les contingents européens ont commencé leur désengagement<sup>962</sup>. En 2008, une demande similaire des Nations Unies de

---

d'opérations d'évacuation importantes de ressortissants. »

<sup>958</sup> L'état-major de l'opération était situé à Potsdam en Allemagne. Sur les 2200 soldats de l'opération EUFOR-RD Congo, 44% étaient français et 33% allemands. La majeure partie des forces allemandes est restée stationnée au Gabon, à Libreville, au titre de réserve opérationnelle. Environ 1 400 soldats ont été déployés à Kinshasa. Au total 21 États membres ont participé à l'opération, plus la Turquie, mais seulement une dizaine ont envoyé des soldats en RDC. Voir, SODER Kirsten, « EU military crisis management : an assessment of member states' contributions and positions », mai 2010, 20 p., p. 18, <http://www.peacekeeping-cost-is0805.eu/siteweb/images/ACTIVITIES/Publications/100331%20-%20+Article+Soder.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>959</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1671 (2006), S/RES/1671 (2006), 25 avril 2006, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/326/71/PDF/N0632671.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>960</sup> Union Européenne, Action commune 2006/319/PESC du Conseil, du 27 avril 2006, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral, JOUE L 116 du 29.4.2006, pp. 98-101.

<sup>961</sup> Union Européenne, Décision 2006/412/PESC du Conseil, du 12 juin 2006, relative au lancement de l'opération militaire de l'Union Européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral (opération EUFOR RD Congo), JOUE L 163 du 15.6.2006, p. 16.

<sup>962</sup> L'opération EUFOR-RD Congo a été terminée au mois de février 2007. Les derniers éléments qui sont partis appartenaient aux forces françaises. Toutes les troupes allemandes avaient été rapatriées entre novembre et décembre 2006, ainsi que les contingents belge, espagnol et polonais.

Union Européenne, Décision 2007/147/PESC du Conseil, du 27 février 2007, abrogeant l'action commune 2006/319/PESC relative à l'opération militaire de l'Union Européenne d'appui à la mission de l'Organisation

déploiement d'une force militaire de l'UE en RDC, pour sécuriser l'acheminement de l'aide humanitaire, dans le Kivu, en proie à des violences, militaire n'a pas eu de réponse positive.

L'opération de l'UE au Tchad et en République Centrafricaine était liée aux tentatives internationales de règlement de la crise du Darfour. L'échec de la mise en œuvre de la résolution n° 1706 du Conseil de Sécurité<sup>963</sup>, du 31 août 2006, n'a pas permis d'envisager le déploiement éventuel d'une opération européenne au Darfour, en soutien aux Nations Unies. La solution de compromis à l'ONU, a consisté à créer une force hybride Nations Unies-Union africaine, composée par des contingents internationaux et par les troupes africaines de la Mission de l'UA au Soudan/Darfour, la MUAS II. L'UE qui soutenait cette mission a décidé à ce moment d'arrêter l'assistance à la MUAS II, dont les besoins étaient couverts par les Nations Unies. En parallèle les Nations Unies ont décidé de renforcer leur présence dans les deux États voisins du Darfour, le Tchad et la RCA, où l'afflux de réfugiés soudanais, couplé aux réfugiés et personnes déplacées, tchadiennes et centrafricaines des conflits internes à ces deux pays, amplifiaient l'effet déstabilisateur du conflit du Darfour.

Sous l'impulsion de la France, qui était présente militairement dans les deux pays et qui pouvait constater in situ les risques pour la sécurité régionale, le Conseil de l'UE a commencé à étudier la possibilité du déploiement d'une force intérimaire, à la demande des Nations Unies, au Tchad et en RCA, avec pour mission de protéger l'action humanitaire d'aide aux réfugiés et aux personnes déplacées, en attendant des renforts des Nations Unies. Le 24 juillet le Conseil de l'UE a annoncé publiquement son intention d'appuyer la présence des Nations Unies, dans les camps de réfugiés du Darfour, au Tchad et en République Centrafricaine, par le biais d'une opération militaire de sécurisation des zones où se trouvaient les camps. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies, a pris en compte cette possibilité, dans sa résolution n° 1769, du 31 juillet 2007, dans laquelle il est fait référence à la sécurité des civils réfugiés et personnes déplacées, au Tchad et en République Centrafricaine<sup>964</sup>.

---

des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral, JOUE L 64 du 2.3.2007, p. 44.

<sup>963</sup> La résolution n° 1716 du Conseil de Sécurité, du 31 août 2006, étendait le mandat de la Mission Préparatoire des Nations Unies au Soudan (MINUS) au Darfour et renforçait ses effectifs à 17 300 soldats et 3 300 policiers. Le gouvernement du Soudan était opposé à cette transformation de la MINUS et voulait la poursuite de la MUAS II ou une force des Nations Unies composée en majorité par des troupes des États du continent africain.

<sup>964</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1769 (2007), S/RES/1769 (2007), 31 juillet 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/445/53/PDF/N0744553.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012). Le paragraphe 23 de cette résolution, qui est relative principalement à la force hybride ONU-UA, fait une référence à la situation des réfugiés et des populations civiles au Tchad et en RCA, dans les termes suivants :

Le 17 septembre 2007, la Présidence portugaise de l'UE a envoyé une lettre au Secrétaire Général des Nations Unies où il est annoncé la disponibilité européenne de contribuer à la sécurisation des camps de réfugiés et des civils, dans les zones mentionnées<sup>965</sup>. La lettre demande aussi au Conseil de Sécurité d'autoriser cette contribution, par l'adoption d'une résolution relative à la situation au Tchad et en RCA.

La résolution n° 1778, du Conseil de Sécurité, du 25 septembre 2007, entérine cette nouvelle coopération entre les Nations Unies et l'UE. Le Conseil de Sécurité approuve le principe du déploiement d'une présence multidimensionnelle internationale, au Tchad et en RCA, la future MINURCAT, et du déploiement d'une force intérimaire européenne<sup>966</sup>. La résolution reprend les termes de référence de l'engagement européen, qui avaient été suggérés dans la lettre de l'UE, du 17 septembre 2007. Ce procédé était similaire à celui de 2006, pour l'EUFOR-RD Congo et avait été demandé par l'Irlande, qui était la nation-cadre de l'opération européenne, pour des raisons de politique intérieure. Le 15 octobre 2007, le Conseil de l'UE a adopté une Action commune relative à l'opération EUFOR-Tchad RCA,

---

« 23. Rappelle les rapports du Secrétaire Général datés du 22 décembre 2006 (S/2006/1019) et du 23 février 2007 (S/2007/97) qui mettent en relief la nécessité d'améliorer la sécurité des civils dans l'est du Tchad et le nord-est de la République Centrafricaine, se déclare disposé à soutenir cette entreprise et attend avec intérêt que le Secrétaire Général lui rende compte de ses récentes consultations avec les Gouvernements tchadien et centrafricain ; ».

<sup>965</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Lettre datée du 21 septembre 2007, adressée au Secrétaire Général par le Représentant permanent du Portugal auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2007/560, 21 septembre 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/513/57/PDF/N0751357.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012). Comme en 2006, pour EUFOR-RD Congo, la lettre de la présidence du Conseil de l'UE souligne le besoin pour le Conseil de Sécurité d'adopter une résolution autorisant le déploiement de l'opération de l'UE, dans les termes suivants :

« L'adoption d'une résolution du Conseil de Sécurité est indispensable pour permettre l'engagement de l'Union Européenne. Cette résolution devra donner un mandat adapté à la force européenne et autoriser le déploiement des éléments de la force européenne au Tchad et en République Centrafricaine pendant l'opération elle-même, comme pendant la phase de désengagement de la force. Je voudrais appeler votre attention sur le caractère urgent de cette résolution sans laquelle le Conseil de l'Union Européenne ne pourra pas prendre toutes les décisions nécessaires à la poursuite de la préparation de cette opération.

Cette résolution devrait également donner une base juridique à la présence de troupes européennes au Tchad, en République Centrafricaine et dans les pays de transit de la force, et inviter les gouvernements concernés à conclure avec l'Union Européenne dès que possible des accords sur le statut des forces. »

<sup>966</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1778 (2007), S/RES/1778 (2007), 25 septembre 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/516/16/PDF/N0751616.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012). La résolution décrit les trois missions principales de la force européenne dans les termes suivants :

- « i) Contribuer à la protection des civils en danger, en particulier les réfugiés et les personnes déplacées ;
- ii) Faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et la libre circulation du personnel humanitaire en contribuant à améliorer la sécurité dans la zone d'opérations ;
- iii) Contribuer à la protection du personnel, des locaux, des installations et du matériel des Nations Unies et à assurer la sécurité et la liberté de circulation de son personnel, du personnel des Nations Unies et du personnel associé ; ».

qui a été lancée, le 28 janvier 2008<sup>967</sup>. C'était la plus grande opération militaire terrestre de l'UE, en dehors de l'Europe<sup>968</sup>, et elle s'est terminée le 15 mars 2009.

L'opération militaire de l'UE en Afrique subsaharienne, l'EUNAVFOR « Atalanta », agit au large des côtes de la Somalie, en Océan indien et dans le Golfe d'Aden. L'engagement européen et international, a bénéficié de la couverture des Nations Unies, notamment par les résolutions du Conseil de Sécurité, n° 1814 du 15 mai 2008 et n° 1816 du 2 juin 2008<sup>969</sup>. Les Nations Unies ne sont pas directement présentes dans la Corne de l'Afrique, comme c'était le cas pour la RDC et le Soudan/Darfour. La force navale de l'UE n'opère pas seule car, il y a plusieurs forces présentes dans la région qui combattent aussi la piraterie, dont une opération de l'OTAN, une opération dirigée par les États-Unis (CTF 151) et des opérations sous

---

<sup>967</sup> Union Européenne, Action commune 2007/677/PESC du Conseil, du 15 octobre 2007, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République Centrafricaine, JOUE L 279 du 23.10.2007, pp. 21-24 ; Union Européenne, Décision 2008/101/PESC du Conseil, du 28 janvier 2008, relative au lancement de l'opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République Centrafricaine (EUFOR Tchad/RCA), JOUE L 34 du 8.2.2008, p. 39.

<sup>968</sup> Après l'opération « Althea », en Bosnie-Herzégovine, qui avait un effectif de 7 000 soldats. L'opération EUFOR-Tchad RCA a atteint le chiffre de 3700 soldats, y compris l'Albanie, la Croatie et la Russie au titre de pays tiers participant à l'opération. La participation de la France a atteint les 45% des effectifs de la force et la planification et la conduite opérationnelles étaient basées à Paris, au Mont-Valérien. L'Irlande, qui était la nation-cadre a contribué avec 12% des effectifs de la force (470 soldats) ; SODER Kirsten, op. cit., p.18.

<sup>969</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1814 (2008), S/RES/1814 (2008), 15 mai 2008, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/343/80/PDF/N0834380.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012) ; Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1816 (2008), S/RES/1816 (2008), 2 juin 2008, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/361/78/PDF/N0836178.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

La résolution n° 1814 fait une référence indirecte aux actes de piraterie, par l'angle de la protection de l'aide humanitaire, acheminée par voie maritime, dans les termes suivants :

« 11. Réaffirme son appui à la contribution apportée par certains États à la protection des convois maritimes du Programme alimentaire mondial, demande aux États et aux organisations régionales, en coordonnant étroitement leur action entre eux, après avoir avisé au préalable le Secrétaire général, et à la demande du Gouvernement fédéral de transition, de prendre des mesures pour protéger les navires participant au transport et à l'acheminement de l'aide humanitaire destinée à la Somalie et aux activités autorisées par l'ONU, demande aux pays fournissant des contingents à l'AMISOM, selon qu'il convient, d'assurer un appui à cet effet, et prie le Secrétaire général d'accorder son soutien à cette fin ; »

Le Conseil de Sécurité demande aussi aux pays qui participent à l'AMISOM de contribuer à cette mission. Il s'agissait de faire pression, à terre, contre les pirates. Toutefois, la force de l'UA n'était pas en mesure d'accomplir cette tâche.

La résolution n° 1816 est entièrement consacrée au thème de la lutte contre la piraterie. Dans le paragraphe 2, le Conseil de Sécurité, appelle à la participation des États membres au combat contre la piraterie et les vols armés commis en mer, de la manière suivante :

« 2. Engage les États dont les navires de guerre et les aéronefs militaires opèrent en haute mer au large des côtes somaliennes, ou dans l'espace aérien international situé au large de ces côtes, à faire preuve de vigilance à l'égard des actes de piraterie et des vols à main armée, et, dans cet esprit, engage en particulier les États désireux d'emprunter les routes maritimes commerciales situées au large des côtes somaliennes à renforcer et coordonner, en coopération avec le Gouvernement fédéral de transition, l'action menée pour décourager les actes de piraterie et les vols à main armée commis en mer ».

pavillon national (Chine, Russie, Inde, Japon, Corée du sud). À la différence de ces autres opérations, l'UE a intégré dans son concept de gestion de crise la question du traitement à réserver aux pirates appréhendés. Ceci est une question juridique importante, qui n'a pas été réglée de manière satisfaisante au niveau européen, du fait d'approches politiques et juridiques différentes. Pour éviter de traduire tous les pirates en justice en Europe, les États membres de l'UE ont donné à celle-ci le mandat de négocier des accords pour le transfert, le jugement et la détention des pirates arrêtés. L'UE a ainsi signé des accords en ce sens avec le Kenya (mars 2009) et les Seychelles (décembre 2009). Des accords sont en attente avec Maurice et la Tanzanie. Des transferts de pirates appréhendés ont aussi été faits vers le Puntland et le Somaliland, sur une base ad hoc<sup>970</sup>.

## **B. Des solidarités opérationnelles UA-ONU.**

L'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité a pour objectif de permettre à l'UA, et aux CER/MR, d'apporter des solutions africaines aux problèmes de la paix et de la sécurité du continent. L'UA, comme le fait l'UE, considère aussi que le Conseil de Sécurité des Nations Unies est l'organe international principal de paix et de sécurité mondiales. Les actions de l'UA soutiennent, au niveau régional, les objectifs des Nations Unies. À son tour, celles-ci reconnaissent le rôle central de l'UA en matière de prévention des conflits et de gestion des conflits en Afrique. Toutefois, cette relation n'est pas équilibrée car, l'UA n'est pas en mesure d'assumer pleinement ses responsabilités et ses engagements. Elle nécessite le soutien des Nations Unies et d'autres partenaires, du fait de ses insuffisances et lacunes d'ordre structurel, opérationnel et financier. Les Nations Unies ont besoin de l'UA car, elles lui permettent une économie de moyens dans un contexte de demandes permanentes, qui surchargent les capacités en matière de missions de maintien de la paix et de reconstruction post conflit.

L'UA et les Nations Unies ont ainsi développé une relation de complémentarité, dans laquelle la première obtient légitimité et assistance et la deuxième peut concentrer ses efforts

---

<sup>970</sup> Voir, Gros-Verheyde Nicolas, « Que faire des pirates arrêtés ? Où les juger ? Où les emprisonner ? Réponses ... », Blog Bruxelles 2, B2, 10 février 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie> (consulté le 28 mai 2012). Pour une critique de l'approche européenne de vouloir faire juger et incarcérer les pirates au Kenya et dans d'autres États de la région voir, OSIRO Deborah, « Somali pirates have rights too – Judicial consequences and human rights concerns », Institute for Security Studies (Afrique du sud), ISS Paper 224, July 2011, 28 p., <http://www.iss.co.za/uploads/Paper224SomaliPirates.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

L'auteure souligne les insuffisances des systèmes judiciaires africains et le problème général du respect des droits de l'homme et des droits de la défense, appliqués aux pirates. Elle note à ce titre que si les droits de l'homme sont universels « ils doivent profiter à tous, sans discrimination » (p. 2). L'auteure conclut son analyse sur le besoin de soutenir les efforts de l'IGAD et de l'UA (AMISOM) pour stabiliser la Somalie et s'attaquer aux causes de la piraterie et de la criminalité dans ce pays (pp. 16-17).

sur des situations jugées plus prioritaires. Le recours à l'UA est aussi nécessaire quand l'ONU se trouve incapable, pour multiples raisons internes et externes, de se déployer sur le terrain. C'est ce qui s'est passé pour le Darfour et pour la Somalie, où l'UA a été encouragée à intervenir, avec le soutien international et à préparer les conditions pour un éventuel engagement des Nations Unies. L'UA a ainsi un rôle de sous-traitant et de force intérimaire pour les Nations Unies, dans le cadre de la coopération entre les deux organisations, qui a fait l'objet d'un important rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, en 2008.

### **1. De la MUAS à la MINUAD.**

Le 28 mai 2004, le Gouvernement soudanais et les représentants des groupes armés d'opposition du Darfour, signent un accord, au siège de l'UA, à Addis-Abeba, qui porte sur les modalités de vérification des engagements de l'Accord de N'Djamena, du 28 avril 2004<sup>971</sup>. À cette fin, l'UA a décidé de créer une mission d'observation du cessez-le-feu, la Mission de l'Union Africaine au Soudan (MUAS). Celle-ci était composée par 60 observateurs militaires et une force de protection de 300 soldats. Face à la détérioration de la situation, l'UA se vit contrainte de renforcer ces effectifs dès le mois d'octobre de 2004 et en avril 2005<sup>972</sup>. Le mandat, jusque-là limité à la surveillance du cessez-le-feu et à la facilitation de la distribution de l'aide humanitaire, fut élargi à la protection des civils. En dépit de l'augmentation des effectifs, de l'assistance de l'Union Européenne, de l'OTAN et des Nations Unies, la force de l'UA rencontra des difficultés considérables et ne fut jamais en mesure de faire cesser la violence dans le territoire du Darfour<sup>973</sup>. Cette incapacité est aussi due aux ambiguïtés dans son déploiement car, la MUAS II n'était pas une fin en soi, mais une force en attente jusqu'à ce que les Nations Unies se déploient dans la région.

L'accord d'Abuja du 5 mai 2006, entre le gouvernement soudanais et les groupes armés d'opposition du Darfour, a donné une nouvelle impulsion aux discussions internationales en vue d'une présence de l'ONU au Darfour. La résolution n° 1706 du Conseil

---

<sup>971</sup> Union Africaine, Conseil de Paix et de Sécurité, Note d'information sur le renouvellement du mandat de la Mission de l'Union Africaine sur le Soudan (AMIS), PSC/PR/2(XLII), 42ème réunion, Addis-Abeba, 20 octobre 2005, <http://www.ausitroom-psd.org/Documents/PSC2005/42nd/Report/RapportMandatfr.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>972</sup> Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, note d'information, 20 octobre 2005.

<sup>973</sup> En 2007 les effectifs de la MUAS avaient atteint les 7 000 personnes, dont 5 197 soldats, 946 observateurs militaires et 1 360 policiers. Voir, Nations Unies, Conseil de Sécurité, Lettre datée du 5 juin 2007, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire Général - Rapport du Secrétaire Général et du Président de la Commission de l'Union Africaine sur l'opération hybride au Darfour, S/2007/307/Rev.1, 5 juin 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/369/69/PDF/N0736969.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

de Sécurité, du 31 août 2006, autorise l'extension du mandat de la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) au territoire du Darfour et le transfert des responsabilités de la MUAS aux Nations Unies<sup>974</sup>. Toutefois, le gouvernement du Soudan s'oppose à cette résolution, ce qui relance les débats aux Nations Unies. Une solution de compromis est obtenue à Addis-Abeba, le 16 novembre 2006, où les Nations Unies, l'UA, le gouvernement du Soudan et en présence d'autres parties concernées (États africains et tiers) fut convenu d'un processus de soutien de l'ONU à la MUAS<sup>975</sup>.

Le 31 juillet 2007, le Conseil de Sécurité a voté à l'unanimité la résolution n° 1769 qui crée la force hybride ONU-UA, la Mission des Nations Unies et de l'Union Africaine au Darfour (MINUAD)<sup>976</sup>. Les Nations Unies fournissaient les structures d'appui, de commandement et de contrôle et apportaient de nouvelles contributions en soldats. Le

---

<sup>974</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1706 (2006), S/RES/1706 (2006), 31 août 2006, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/484/65/PDF/N0648465.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012). La résolution n° 1706 autorise l'extension du mandat de la MINUS, son redéploiement et demande l'ouverture d'une concertation avec l'UA pour le passage de la MUAS à une opération de l'ONU, dans les termes suivants :

« 1. Décide, sans préjudice de son mandat et de ses opérations actuels prévus par la résolution 1590 (2005) et en appui à la mise en œuvre rapide et effective de l'Accord de paix au Darfour, que le mandat de la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) sera élargi (...) et qu'elle sera déployée au Darfour, invite en conséquence le Gouvernement d'unité nationale à consentir à ce déploiement, et prie instamment les États Membres de mettre à disposition les moyens nécessaires pour permettre un déploiement rapide ; (...)

5. Prie le Secrétaire Général, en coopération et en consultation étroite avec les parties à l'Accord de paix au Darfour, y compris le Gouvernement d'unité nationale, de se concerter avec l'Union Africaine à propos d'un plan et d'un calendrier pour le passage de la MUAS à une opération des Nations Unies au Darfour ; »

<sup>975</sup> La réunion du 16 novembre 2006, à Addis-Abeba, était co-présidée par le Secrétaire Général de l'ONU et par le Président de la Commission de l'Union Africaine, avec la présence de représentants des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies, les membres du CPS de l'UA, le gouvernement du Soudan, d'autres pays africains, de l'UE et de la Ligue arabe. Le soutien de l'ONU à la MUAS était décliné en trois phases : (1) le déploiement d'un module de soutien immédiat, (2) le déploiement d'un module de soutien renforcé, et (3) la mise en place d'une opération conjointe. Le gouvernement soudanais a obtenu que sa demande d'une force en majorité africaine et avec un commandement africain, soit prise en compte. Ce sont les phases 1) et 3) qui ont été mises en œuvre. Voir, LIEGEOIS Michel, « Darfour – Mission impossible pour la MINUAD? », Les Rapports du GRIP (Belgique), 2009/6, 29 p., p. 9, <http://www.grip.org/fr/siteweb/images/RAPPORTS/2009/2009-6.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>976</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1769 (2007), S/RES/1769 (2007), 31 juillet 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/445/53/PDF/N0744553.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012). Cette Résolution fait explicitement référence au Chapitre VIII, de la Charte des Nations Unies et établit un lien de légitimité entre les deux organisations, dans le cadre de la décentralisation régionale de la sécurité collective de l'ONU. Le troisième paragraphe des dispositions préliminaires rappelle ainsi que « la coopération entre l'ONU et les organisations régionales dans les affaires qui touchent au maintien de la paix et de la sécurité internationales fait partie intégrante de la sécurité collective prévue dans la Charte des Nations Unies ». Toutefois, les Nations Unies affirment aussi leur primauté en précisant qu'elles « fourniront les structures d'appui, de commandement et de contrôle » de l'opération hybride. Le paragraphe 7 de la Résolution renforce cette disposition en précisant « qu'il y aura unité de commandement et de contrôle, ce qui, conformément aux principes fondamentaux du maintien de la paix, suppose une chaîne de commandement unique, décide aussi que les structures d'appui, de commandement et de contrôle de l'opération hybride seront fournies par l'ONU ».

dispositif de la MUAS II est resté sur place et a été transféré sous le commandement conjoint ONU-UA. Le déploiement de la MINUAD a été très rapide et la force a remplacé le dispositif de la MUAS II, en décembre 2007. La MINUAD a été prévue pour une durée initiale d'un an, avec un effectif maximal de 19 555 militaires, plus 6432 policiers et du personnel civil<sup>977</sup>. Le 29 juillet 2011, le Conseil de Sécurité, a adopté la résolution n° 2003, qui a prolongé le mandat de la MINUAD, jusqu'au 31 juillet 2012<sup>978</sup>.

L'opération hybride ONU-UA est caractérisée par une coopération étroite entre l'ONU et l'UA, dans laquelle le commandement opérationnel relève des Nations Unies et le contrôle politique est partagé. Le chef de la mission, le Représentant spécial conjoint de l'UA et de l'ONU pour le Darfour, son adjoint, le commandant de la force, le chef de la police et leurs adjoints sont nommés conjointement par les deux organisations. Ce sont tous des africains. De ce point de vue, ainsi que pour la composition des forces, la MINUAD est en soi un exemple d'appropriation africaine d'une mission de maintien de la paix des Nations Unies. Cependant, en matière opérationnelle, la MINUAD ne rapporte qu'au Secrétaire Général de l'ONU par l'intermédiaire du DOMP, dont elle reçoit les instructions. La résolution n° 1769 avait créé un Mécanisme conjoint de soutien et de coordination (JSCM) mais dans la réalité il y a une disproportion de moyens en faveur du DOMP. Les insuffisances financières, matérielles et d'organisation de l'UA sont comblées par les Nations Unies, ce qui contribue à faire perdurer la relation de dépendance de l'UA envers l'ONU.

## **2. Une autorisation onusienne de l'AMISOM.**

La Mission de l'Union Africaine en Somalie (AMISOM) a été créée par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA, le 19 Janvier 2007<sup>979</sup>. Le 20 février 2007, le Conseil de Sécurité

---

<sup>977</sup> Au 31 mai 2012, la MINUAD avait un effectif de 23 466 soldats, 5 511 policiers, 591 observateurs militaires et plus de 4 000 personnels civils (1 000 internationaux et 2 900 locaux). Les cinq principaux contributeurs en forces sont le Nigéria, le Rwanda, l'Égypte, l'Éthiopie et le Sénégal. L'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas sont présents avec des observateurs militaires. Le budget de la MINUAD, pour la période 2011-2012 est de 1,6 milliards de dollars. Source : MINUAD, Opération hybride de l'Union Africaine et des Nations Unies au Darfour – Faits et chiffres, <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/unamid/facts.shtml> (consulté le 3 juin 2012).

<sup>978</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 2003 (2011), S/RES/2003 (2011), 29 juillet 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/438/86/PDF/N1143886.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>979</sup> La décision du CPS de l'UA, du 19 janvier 2007, autorisait le déploiement d'une force de neuf bataillons d'infanterie, avec un effectif total de 7650 soldats, appuyés par des composantes maritime et aérienne, ainsi que de 270 policiers et d'une composante civile ; Union Africaine, Conseil de Paix et de Sécurité, 69<sup>ème</sup> réunion, PSC/PR/Comm(LXIX), Addis-Abeba, 19 janvier 2007, <http://www.ausitroom-psd.org/Documents/PSC2007/69th/Communique/CommuniqueFR.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

des Nations Unies a adopté la résolution n° 1744, qui autorisait l'UA à déployer la force africaine, avec un mandat initial de six mois<sup>980</sup>. L'AMISOM<sup>981</sup> avait pour objectifs de soutenir les efforts de réconciliation somalienne, entrepris par le GFT, de protéger les institutions fédérales, de contribuer à la sécurité et à la stabilité en Somalie et de contribuer à la sécurité des missions humanitaires<sup>982</sup>. Le succès de l'AMISOM dans l'accomplissement de ces objectifs, était la condition préalable pour le déploiement d'une éventuelle mission de maintien de la paix des Nations Unies, qui prendrait le relais, comme cela avait été le cas pour le Soudan avec la MINUAD<sup>983</sup>.

---

<sup>980</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1744 (2007), S/RES/1744 (2007), 20 février 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/245/32/PDF/N0724532.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012). La résolution prend acte de la décision de l'UA de déploiement de l'AMISOM et appelle aux États membres de soutenir celle-ci, dans les termes suivants :

« 8. Exhorte les États Membres à fournir du personnel, du matériel et des services, le cas échéant, en vue du déploiement de l'AMISOM et les encourage à contribuer au financement de cette mission ; ».

<sup>981</sup> L'AMISOM a succédé à l'IGASOM, qui était la mission de protection et de formation, en Somalie, proposée par l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement (IGAD). Cette mission avait été approuvée par le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, le 7 février 2005. Toutefois, son déploiement a été retardé du fait de l'attente de la levée partielle de l'embargo des Nations Unies sur les armes à destination de la Somalie et du changement de la situation. Au printemps 2006 l'Union des tribunaux islamiques (UTI) a pris le contrôle d'une grande partie du territoire somalien et de Mogadiscio ce qui a entraîné, à son tour, l'invasion du pays par l'Éthiopie, en août 2006. Les opérations militaires éthiopiennes, soutenues par le GFT, se sont intensifiées en décembre 2006, avec la prise de Mogadiscio et d'autres villes. L'UIT, soutenue par l'Érythrée, a opposé de la résistance mais les combats et les dissensions internes ont fracturé le mouvement, dont une partie s'est ralliée au GFT et une autre a poursuivi une guerre insurrectionnelle (le groupe Al-Chabab). Dans ce contexte la mission de l'IGASOM n'a pas pu se déployer, en dépit d'avoir reçu l'autorisation des Nations Unies, avec la résolution n° 1725, du Conseil de Sécurité du 6 décembre 2006. Voir, « Historique de l'opération IGASOM », Réseau francophone de recherches sur les opérations de la paix (ROP), Université de Montréal, <http://www.operationspaix.net/65-historique-igasom.html> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>982</sup> Le mandat de l'AMISOM, tel qu'il a été défini par la résolution n° 1744 du Conseil de Sécurité, du 20 février 2007, est présenté de la manière suivante :

« a) Favoriser le dialogue et la réconciliation en Somalie en concourant à assurer la liberté de mouvement, les déplacements en toute sécurité et la protection de tous ceux qui prennent part au dialogue évoqué aux paragraphes 1, 2 et 3 ;

b) Assurer, le cas échéant, la protection des institutions fédérales de transition afin qu'elles soient en mesure d'assumer leurs fonctions et veiller à la sécurité des infrastructures clefs ;

c) Aider, selon ses moyens et en coordination avec d'autres parties, à la mise en œuvre du Plan national de sécurité et de stabilisation et en particulier au rétablissement effectif et à la formation des forces de sécurité somaliennes sans exclusive ;

d) Contribuer, à la demande et selon ses moyens, à la création des conditions de sécurité nécessaires à l'acheminement de l'aide humanitaire ;

e) Protéger son personnel, ainsi que ses locaux, installations et matériel, et assurer la sécurité et la liberté de mouvement de son personnel. »

Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1744 (2007), S/RES/1744 (2007), 20 février 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/245/32/PDF/N0724532.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>983</sup> Le rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, du 16 avril 2009, décrit les trois phases de l'engagement

L'AMISOM est trop tributaire de l'assistance des Nations Unies, de l'UE et d'autres partenaires internationaux. Le 30 septembre 2011, le Conseil de Sécurité des Nations Unies, a adopté la résolution n° 2010, qui prolonge le mandat de l'AMISOM jusqu'au 31 octobre 2012 et demande aux États contributeurs de déployer des contingents additionnels de forces, afin d'atteindre le plafond autorisé de 12 000 soldats<sup>984</sup>. La résolution du Conseil de Sécurité soutient aussi l'intention de l'AMISOM de se doter d'une composante de police. Cette prolongation était envisagée aussi dans l'attente du déploiement éventuel d'une opération des Nations Unies. Or, les perspectives à court terme d'une opération militaire de maintien de la paix des Nations Unies, sont faibles<sup>985</sup>. Au cours du premier semestre 2012, les forces de

---

de l'ONU en Somalie qui sont : le soutien à l'AMISOM (phase en cours) ; le déploiement d'éléments du Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie (BPNUS) pour soutenir le processus politique et institutionnel somalien (phase à mettre en œuvre à partir d'août 2012) ; et « la mise en place d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies qui assurerait la relève de l'AMISOM. » (§ 83-85) ; Nations Unies, Conseil de Sécurité, Rapport spécial sur la Somalie présenté par le Secrétaire Général en application de la résolution 1863 (2009) du Conseil de Sécurité, S/2009/210, 16 avril 2009, p. 23, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/302/42/PDF/N0930242.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Le § 101 du rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, du 30 décembre 2010, exprime des réserves sur la réalisation rapide de la troisième phase, décrite un an auparavant, en notant de la manière suivante que :

« 101. Je prends note de l'appel lancé par le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine au Conseil de Sécurité pour qu'il réaffirme son engagement à déployer une opération de maintien de la paix de l'ONU en Somalie qui ferait passer l'AMISOM sous la bannière de l'Organisation, et à établir d'urgence l'échéancier de ce déploiement. Cette solution demeure valable mais il importe de respecter les critères définis dans le présent rapport avant d'établir un échéancier. Il serait donc utile que l'ONU, l'Union Africaine, l'IGAD, l'Union Européenne et les principaux partenaires qui contribuent au rétablissement de la paix et de la stabilité en Somalie effectuent des évaluations régulières de la situation sur le terrain et des progrès accomplis vers la réalisation des critères ajustés pour l'approche progressive envisagée aux fins de la transition éventuelle de l'AMISOM à une opération de maintien de la paix des Nations Unies. »

Nations Unies, Conseil de Sécurité, Rapport du Secrétaire Général sur la Somalie, S/2010/675, 30 décembre 2010 ; p. 20, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/703/95/PDF/N1070395.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>984</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 2010 (2011), S/RES/2010 (2011), 30 septembre 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/525/78/PDF/N1152578.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>985</sup> Le paragraphe 13 de la résolution n°2010 du Conseil de Sécurité, du 30 septembre 2011, fait une référence explicite à une éventuelle mission de maintien de la paix, dans les termes suivants :

« 13. Rappelle que dans sa résolution 1863 (2009) il a exprimé l'intention d'établir une opération de maintien de la paix des Nations Unies, note que toute décision de déployer une telle opération tiendrait compte notamment des conditions que le Secrétaire Général a définies dans ses rapports datés du 16 avril 2009 (S/2009/210) et du 30 décembre 2010 (S/2010/675) et prie le Secrétaire Général de prendre les mesures énoncées aux paragraphes 82 à 86 de son rapport (S/2009/210), sous réserve des conditions définies dans ce rapport ; »

Toutefois, dans les deux rapports du Secrétaire Général, sur la situation en Somalie, du 31 janvier 2012 et du 1<sup>er</sup> mai 2012, il est fait référence à une meilleure coordination et à une approche conjointe ONU-UA de la situation en Somalie, mais il n'est plus fait mention, de manière explicite d'une mission de maintien de la paix des Nations Unies, qui prendrait la relève de l'AMISOM.

Nations Unies, Conseil de Sécurité, S/2012/74, Rapport spécial du Secrétaire Général sur la Somalie, 31 janvier 2012, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/217/66/PDF/N1221766.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012) ; Nations Unies, Conseil de Sécurité, S/2012/283, Rapport du Secrétaire Général sur la Somalie,

l'Union Africaine ont enregistré des succès, avec les forces du GFT et les forces du Kenya<sup>986</sup>, pour libérer Mogadiscio et autres villes somaliennes de la présence des combattants d'Al-Chabab. Ces succès rendent moins urgent le déploiement d'une mission des Nations Unies. Cependant, la présence de l'AMISOM et sa capacité à se déployer dans le territoire somalien est limitée par des contraintes financières importantes, auxquelles les Nations Unies et les autres partenaires internationaux de l'UA essaient d'apporter des solutions. Le financement durable des opérations de l'UA est un aspect central pour la capacité et la crédibilité de l'organisation à s'engager militairement dans la prévention des conflits et le règlement des conflits en Afrique subsaharienne.

Les interventions de l'UA dans le règlement des conflits, au Darfour et en Somalie, ont mis en exergue une série de problèmes, qui ont nécessité l'assistance des Nations Unies, de l'UE et d'autres partenaires internationaux. La recherche de l'autonomie et de l'appropriation africaine ne peut être réalisée sans le concours de l'assistance internationale. En même temps, une UA forte permet aux Nations Unies et à l'UE de jouer un rôle de complément et d'assistance ponctuelle, plutôt que de devoir intervenir directement dans des situations de crise africaines. Cependant, pour que l'UA puisse réellement accroître sa crédibilité elle doit trouver une solution à la question du financement durable de ses opérations, afin de réduire sa dépendance envers les acteurs internationaux extérieurs, qui ne sont pas toujours en mesure d'assumer la majeure partie des charges dues aux décisions prises par l'UA et qui peuvent ne pas avoir intérêt à contribuer.

Le 16 avril 2008, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a adopté la résolution n° 1809 sur la paix et sécurité en Afrique, qui souligne le rôle de l'UA et propose des solutions pour accroître l'efficacité de celle-ci, dans le cadre de la coopération entre les deux organisations<sup>987</sup>. La résolution met en évidence le problème du financement durable des

---

1er mai 2012, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/319/75/PDF/N1231975.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>986</sup> Le 16 octobre 2011, le Kenya a envahi la Somalie avec l'objectif de détruire les forces des Al-Chabab, dans les zones frontalières entre les deux pays et aussi à l'intérieur de la Somalie. Cet acte unilatéral, qui est une riposte à des actes terroristes des Al-Chabab au Kenya, n'a pas été initialement coordonné avec l'AMISOM et le GFT. En janvier 2012, le gouvernement du Kenya a décidé de contribuer au renforcement de l'AMISOM. Le 22 février 2012, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a pris note de cette intention et a autorisé l'augmentation de l'effectif de la force de l'UA, de 12 000 à 17 731 soldats et policiers ; Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 2036 (2012), S/RES/2036 (2012), 22 février 2012, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/238/48/PDF/N1223848.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>987</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1809 (2008), S/RES/1809 (2008), 16 avril 2008, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/308/13/PDF/N0830813.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

organisations régionales, telles que l'UA et les CER, lorsqu'elles s'engagent dans des missions de maintien de la paix, sous mandat des Nations Unies<sup>988</sup>. Pour étudier cette question, le Conseil de Sécurité a approuvé la proposition du Secrétaire Général des Nations Unies, de confier à un groupe d'experts internationaux, la charge de présenter des propositions sur les modalités d'appui aux opérations de maintien de la paix, confiées à des organisations régionales et, en particulier, en ce qui concerne l'UA<sup>989</sup>.

Le groupe d'experts internationaux ONU-UA, présidé par l'ancien Président de la Commission Européenne et ancien Premier-Ministre italien, Romano Prodi, a été constitué le 12 septembre 2008<sup>990</sup>. Le 31 décembre 2008, le groupe d'experts a rendu son rapport au Secrétaire Général des Nations Unies<sup>991</sup>. Celui-ci a incorporé les recommandations produites dans un rapport au Conseil de Sécurité, du 19 septembre 2009, sur l'« Appui aux opérations de maintien de la paix de l'Union Africaine autorisées par l'Organisation des Nations Unies »<sup>992</sup>. Ce document a été préparé avec le concours du DOMP des Nations Unies.

La question du financement durable s'est avérée très complexe à analyser. Le groupe d'experts a répertorié 130 aides différentes assorties chacune de règles spécifiques, en matière

---

<sup>988</sup> La Conférence de l'Union Africaine, réunie à Addis-Abeba, les 29 et 30 janvier 2007, avait adopté une décision sur les activités du CPS<sup>988</sup>, dans laquelle l'UA demandait à l'ONU d'examiner, dans le cadre du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, la possibilité de financer, grâce à des contributions statutaires, les opérations de maintien de la paix entreprises par l'Union Africaine, ou sous son autorité, avec l'assentiment de l'ONU.

<sup>989</sup> Le paragraphe 16 de la résolution n° 1809 du Conseil de Sécurité, souligne l'importance de la question du financement des opérations de l'UA en ces termes :

« 16. Reconnaît également qu'il faut rendre plus prévisible, durable et souple le financement des organisations régionales lorsqu'elles entreprennent des missions de maintien de la paix sous mandat des Nations Unies et accueille favorablement la proposition du Secrétaire Général tendant à charger, dans les trois prochains mois, un groupe d'experts Union Africaine-ONU de haut niveau, composé d'éminentes personnalités, de réfléchir attentivement aux modalités d'appui aux opérations de maintien de la paix confiées à des organisations régionales, en particulier pour ce qui est du financement, de l'équipement et de la logistique de lancement, et d'étudier soigneusement les enseignements tirés des entreprises passées et présentes de maintien de la paix menées par l'Union Africaine. »

<sup>990</sup> Le groupe présidé par M. Romano Prodi était composé de, MM. James Dobbins, des États-Unis et Jean-Pierre Halbwachs, de l'Île Maurice ; de Toshi Niwa, du Japon et Behrooz Sadry, de l'Iran ; et Mme Monica Juma, du Kenya.

<sup>991</sup> Nations Unies, Assemblée Générale/Conseil de Sécurité, « Rapport du Groupe d'experts Union Africaine-ONU sur les modalités d'appui des opérations de maintien de la paix de l'Union Africaine », A/63/666-S/2008/813, 31 décembre 2008, 26 p., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/659/54/PDF/N0865954.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>992</sup> Nations Unies, Assemblée générale/Conseil de Sécurité, « Appui aux opérations de maintien de la paix de l'Union Africaine autorisées par l'Organisation des Nations Unies - Rapport du Secrétaire Général », A/64/359-S/2009/470, 18 septembre 2009, 20 p., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/659/54/PDF/N0865954.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

de contrôle et de suivi<sup>993</sup>. Le rapport du Secrétaire Général répertorie cinq mécanismes de financement des opérations de maintien de la paix de l'UA : les contributions statutaires de l'Union, les contributions des pays fournisseurs de contingents, les contributions volontaires, des plans de soutien financés par les contributions mises en recouvrement par l'ONU et une combinaison de tous ces mécanismes<sup>994</sup>.

À ceux-ci s'ajoutent les aides de l'UE, de l'OTAN et bilatérales, nationales. Le groupe des experts avait proposé « de recourir à la mise en recouvrement de contributions par l'ONU pour appuyer pendant six mois au plus, les opérations de maintien de la paix de l'Union Africaine autorisées par l'ONU. ». A une condition, toutefois : qu'il y ait un accord entre l'ONU et l'UA « concernant le transfert de la responsabilité de la mission à l'Organisation des Nations Unies dans les six mois. »<sup>995</sup> Or, comme l'ont démontré les cas du Darfour et de la Somalie, ceci n'est pas toujours possible.

Le Rapport du Secrétaire Général reprend les propositions du groupe des experts et souligne une règle, selon laquelle « Le déploiement de toute opération de maintien de la paix doit reposer sur le principe que cette opération dispose du financement et des moyens nécessaires à l'exécution de son mandat. Il s'ensuit que toute opération doit être fondée sur le critère fondamental qui est celui de l'obtention de ressources prévisibles, durables et souples. »<sup>996</sup> Les opérations de l'UA sont financées par l'organisation, par les États qui participent avec des forces, par les Nations Unies, par l'UE et par d'autres donateurs. Cette diversité augmente les ressources disponibles mais rend l'opération trop dépendante des sources extérieures, non-africaines, de financement. Or, les Nations Unies et l'UE ont aussi des engagements à financer. Par ailleurs les ressources sont limitées pour prendre en charge les opérations de l'UA, notamment celles qui mobilisent beaucoup de soldats et sans limite dans le temps. En l'espèce, ce qui se passe avec l'AMISOM ainsi qu'en RDC.

Toutefois, sans cette aide internationale, l'UA et ses États membres devront supporter la charge presque entière du coût des opérations africaines de maintien de la paix, dans un

---

<sup>993</sup> Rapport du groupe des experts, p. 19.

<sup>994</sup> Rapport du Secrétaire Général, p. 7.

<sup>995</sup> Rapport du groupe des experts, pp. 3 et 21.

<sup>996</sup> Rapport du Secrétaire Général, p. 7. Le Secrétaire Général énonce cette règle de la manière suivante :

« Le déploiement de toute opération de maintien de la paix doit reposer sur le principe que cette opération dispose du financement et des moyens nécessaires à l'exécution de son mandat. Il s'ensuit que toute opération doit être fondée sur le critère fondamental qui est celui de l'obtention de ressources prévisibles, durables et souples. »

continent où les dépenses de défense représentent à peine 1% du total mondial<sup>997</sup>. Le Rapport du Secrétaire Général note le lien direct entre les problèmes du financement des opérations de l'UA et les insuffisances opérationnelles et administratives constatées. Celles-ci concernent l'incapacité à réunir les effectifs suffisants pour une opération, une efficacité opérationnelle limitée ; des difficultés lors du passage de la MUAS II à la force hybride MINUAD et les problèmes de gestion administrative et financière de l'assistance internationale aux opérations, par l'Union Africaine<sup>998</sup>.

Le Rapport souligne aussi les limites financières et politiques des Nations Unies et recommande à l'UA d'augmenter les ressources du Fonds pour la Paix (FP) de l'organisation, crée en 2002 par le Protocole sur le Conseil de Paix et de Sécurité<sup>999</sup>, et à élargir la base des donateurs (organisations internationales et régionales et États tiers). Le FP était financé à la hauteur de 6% du montant du budget ordinaire de l'UA, par des contributions volontaires

---

<sup>997</sup> Voir, The Military Balance 2012, Chapitre II « Statistiques de défense comparées », The International Institute for Strategic Studies (IISS, Royaume-Uni), 7 mars 2012, p.31, <http://dx.doi.org/10.1080/04597222.2012.663211> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>998</sup> Le Rapport du Secrétaire Général présente les difficultés rencontrées par l'UA dans ses opérations de la manière suivante :

« Plus précisément, l'absence de financement prévisible et durable a été associée à plusieurs contraintes opérationnelles critiques, dont les suivantes :

- a) Incapacité d'obtenir les effectifs militaires prescrits ;
- b) Efficacité opérationnelle limitée, l'accent étant mis sur la disponibilité des fonds à court terme, et non sur une vision stratégique à long terme, à savoir l'exécution du mandat ;
- c) Dans le cas de la Mission de l'Union Africaine au Soudan (MUAS), passage difficile d'une opération de l'Union Africaine insuffisamment financée à une opération de maintien de la paix hybride [Opération hybride Union Africaine - Nations Unies au Darfour (MINUAD)] ;
- d) Fardeau insoutenable des activités d'administration, de coordination et de gestion financière que faisaient peser les mécanismes de communication de l'information et de suivi des donateurs multiples sur une capacité limitée de l'Union Africaine. », p. 6.

<sup>999</sup> L'article 21 du Protocole relatif à la création du CPS de l'UA, porte sur le FP et ses modalités de financement, qui sont décrits de la manière suivante :

« Fonds de la paix

1. En vue de fournir au Conseil de Paix et de Sécurité les ressources financières nécessaires pour les missions de soutien à la paix et d'autres activités opérationnelles liées à la paix et à la sécurité, un Fonds Spécial dénommé Fonds de la paix, est créé. Les opérations du Fonds de la Paix sont régies par le règlement financier de l'Union.

2. Le Fonds de la paix est alimenté par des crédits prélevés sur le budget ordinaire de l'Union, y compris les arriérés de contributions, les contributions volontaires des États membres et d'autres sources en Afrique, y compris le secteur privé, la société civile et les particuliers, ainsi que par des fonds provenant d'activités de mobilisation de ressources. »

Union Africaine, « Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine », Durban, le 9 juillet 2002, [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Treaties\\_Conventions\\_fr/PROTOCOLE%20-%20CONSEIL%20DE%20PAIX%20ET%20DE%20SECURITE%20DE%20L%20UA.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/PROTOCOLE%20-%20CONSEIL%20DE%20PAIX%20ET%20DE%20SECURITE%20DE%20L%20UA.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

versées par des États membres et des donateurs, ainsi que par le secteur privé, la société civile et des particuliers<sup>1000</sup>. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a pris note du rapport du Secrétaire Général et des recommandations, mais n'a pas pris de décisions concrètes.

En 2010, la Conférence de l'UA a mandaté la Commission de l'UA d'augmenter graduellement les contributions des États membres pour le Fonds pour la Paix, de 6% à 12% sur une période de trois ans, à compter de 2011<sup>1001</sup>. Le 25 mai 2011, la Conférence de l'UA, réunie en session extraordinaire, à Addis-Abeba, a exhorté les États membres à faire des contributions volontaires au Fonds de la Paix, tout en encourageant la Commission de l'UA à explorer des sources complémentaires de financement<sup>1002</sup>. Dans le rapport du Secrétaire Général des Nations Unies au Conseil de Sécurité, sur la coopération entre l'ONU et l'UA dans le domaine de la paix et de la sécurité, du 29 décembre 2011, le SG soulignait encore le besoin de continuer à chercher des solutions pour un financement « prévisible et durable » des opérations de l'UA et aussi pour la Force Africaine en Attente<sup>1003</sup>.

## **Section 2 : Des tiers contributeurs aux opérations UE.**

Les opérations militaires de l'Union Européenne, ainsi que les missions civiles qui relèvent de la PSDC, sont en général ouvertes à la participation de pays tiers. Cette participation répond à des objectifs politiques et à des objectifs d'efficacité. Les objectifs politiques peuvent être divisés en deux catégories. La première est l'association de pays candidats à l'adhésion aux opérations et missions de l'UE. La seconde relève de la PESC et des partenariats que l'UE a décidé de développer avec d'autres États, en Europe et dans le

---

<sup>1000</sup> Par rapport au budget de l'UA pour 2011, de 257 millions de dollars, cela représente 18 millions de dollars, sur une base de 7%, tel que cela a été décidé en 2010 pour le budget 2011. Le coût du soutien logistique de l'ONU à l'AMISOM, est estimé à 25 millions de dollars par mois. Voir, Union Africaine, Conseil exécutif, Dix-huitième session ordinaire, Décisions, EX.CL/Dec.600-643(XVIII), Addis-Abeba, 24 – 28 janvier 2011, [http://au.int/en/sites/default/files/COUNCIL\\_FR\\_24\\_28\\_JANUARY\\_2011\\_%20EXECUTIVE\\_COUNCIL\\_EIGHTEENTH\\_ORDINARY\\_SESSION%20.pdf](http://au.int/en/sites/default/files/COUNCIL_FR_24_28_JANUARY_2011_%20EXECUTIVE_COUNCIL_EIGHTEENTH_ORDINARY_SESSION%20.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1001</sup> Conférence de l'Union Africaine, Quatorzième session ordinaire, Décision sur le budget de l'Union Africaine pour l'exercice 2010, Assembly/AU/Dec.287(XIV) Rev.1, Addis-Abeba, 31 janvier – 2 février 2010, [http://www.africa-union.org/root/ua/Conferences/2010/Summit/doc/DECISIONS/Assembly%20Dec.268-288%20Decl.%201-3\\_%20Res%20Fr.pdf](http://www.africa-union.org/root/ua/Conferences/2010/Summit/doc/DECISIONS/Assembly%20Dec.268-288%20Decl.%201-3_%20Res%20Fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1002</sup> Session extraordinaire de la Conférence de l'Union sur l'état de la paix et de la sécurité en Afrique, Déclaration sur l'état de la paix et de la sécurité en Afrique – Renforcer le leadership de l'Afrique, Promouvoir des solutions africaines, EXT/ASSEMBLY/AU/DECL.(01.2011), Addis-Abeba, 25 mai 2011, [http://www.nepad.org/system/files/D%C3%A9claration%20on%20the%20State%20of%20Peace%20%20Security%20\\_Fr%20\\_.pdf](http://www.nepad.org/system/files/D%C3%A9claration%20on%20the%20State%20of%20Peace%20%20Security%20_Fr%20_.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1003</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Rapport du Secrétaire Général sur la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union Africaine dans le domaine de la paix et de la sécurité, S/2011/805, 29 décembre 2011, p.19, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/648/86/PDF/N1164886.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

monde<sup>1004</sup>. En matière d'efficacité, il y a deux raisons principales. L'une est d'avoir accès à des capacités supplémentaires que l'UE n'a pas en nombre suffisant. L'autre concerne l'assistance aux forces européennes en déploiement. Pour faciliter les contributions de pays tiers, l'UE a élaboré des instruments juridiques adaptés aux différentes situations.

Ces instruments sont d'abord les accords relatifs au statut et au stationnement des forces européennes (SOFA, « Status of forces agreement ») et des missions (SOMA, « Status of mission agreement ») avec les États hôtes. Il y a aussi les accords-cadres relatifs à la participation d'États tiers aux opérations et missions de l'UE. Ces accords sont destinés à faciliter l'engagement des pays tiers. Ils contribuent aussi, dans le cas des SOFA, à la transparence sur les motifs de la présence des forces européennes sur le territoire d'un État, où se déroule une opération ou une mission. Dans ses opérations et missions, l'UE a été par ailleurs conduite à coopérer et à coordonner son action, de manière ad hoc, avec des organisations internationales et des ONG présentes dans les théâtres d'opérations et de missions. Ces arrangements ad hoc seront examinés dans une sous-section 2 après avoir consacré la section 1 à la mise en œuvre des accords-cadres avec les Tiers.

### **Sous-section 1 : Des concepts à la concrétisation des contributions des tiers subsahariens.**

Dans les opérations et les missions de l'UE en Afrique subsaharienne, la participation des pays tiers était explicitement autorisée. Mais, de manière générale, celle-ci est restée limitée, en quantité et en qualité. À l'exception de l'Afrique du sud, dans l'opération « Artémis », les États africains n'ont pas participé aux opérations de l'UE ; sauf d'une manière « passive », par l'intermédiaire de la signature d'accords SOFA et SOMA. Le manque de moyens financiers et de capacités militaires et techniques est une raison à cette absence. L'UE a, elle-même des limites d'ordre économique qui sont contraignantes, en matière de PSDC. Ce qui rend difficile la prise en charge ou l'assistance matérielle à des forces de pays tiers qui viendraient s'associer à une opération européenne. Dans le cas des États européens non-membres de l'UE et d'autres pays tiers, les participations se font au cas par cas, selon un modèle d'accord-cadre de l'UE. Aussi va-t-on distribuer les contributions apportées à l'UE par des États africains à celles des non-africains.

---

<sup>1004</sup> Dans la première catégorie se trouvent les États européens candidats à l'adhésion (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, par exemple) ou qui sont concernés par les politiques de bon voisinage, notamment en direction de l'Europe orientale (Ukraine, Moldova). Dans le deuxième se trouvent des États comme les États-Unis ou la Russie.

## A. Des contribuables africains aux missions et opérations UE.

En dépit des déclarations de partenariat entre l'UE et l'Afrique, en matière de paix et de sécurité, la contribution des États africains aux activités de la PSDC est quasi inexistante. L'Afrique du sud a contribué à l'opération « Artémis », avec une unité médicale hélicoptérée, mais les opérations hors Afrique, en Europe, seul le Maroc a participé à l'opération « Althea », en Bosnie-Herzégovine<sup>1005</sup>.

Le seul domaine où les États africains ont contribué aux opérations et aux missions de l'UE, depuis 2003, c'est celui de l'accueil et des conditions dont disposent les forces européennes pour se déployer et accomplir leur mission, que ce soit dans le pays qui fait l'objet de celles-ci ou dans un pays où une partie des dispositifs européens est installée, pour des raisons logistiques ou comme force de réserve. La présence européenne est réglementée par des accords relatifs au statut et au stationnement des forces ou de la mission, SOFA et SOMA. Mais est-il nécessaire, de se fonder sur les SOFA et SOMA applicables entre États membres de l'UE pour mieux appréhender les modèles régissant la complémentarité avec les tiers.

---

<sup>1005</sup> Le Royaume du Maroc, qui a une relation étroite avec l'UE et avec l'OTAN, a envoyé une unité militaire, de 133 soldats, dans le cadre de l'opération européenne « Althea », en 2004. Auparavant, en 1996, le Maroc avait déployé 1300 soldats avec la force de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, l'IFOR (Force d'implémentation des Accords de Dayton). La contribution marocaine revêt une dimension politique importante, qui a été rappelée lors de la neuvième session du Conseil d'Association UE-Maroc, tenue à Bruxelles, le 13 décembre 2010, où la Déclaration de l'Union Européenne, souligne que :

« L'UE se félicite de l'intérêt marqué du Maroc pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Elle apprécie la volonté du Maroc de renforcer les liens dans ces domaines et notamment sa participation active dans la coopération avec les partenaires méditerranéens. L'UE se félicite des réunions entre le Maroc et les représentants du Comité Politique et de Sécurité (COPS) qui ont eu lieu en 2009 et en 2010. Elle estime que ces réunions devraient se poursuivre dans l'avenir sur une base ad hoc. Elles constituent un excellent cadre pour progresser dans la coopération et la compréhension mutuelle.

Par sa participation à l'opération ALTHEA, le Maroc avait donné un signal important quant à son soutien au développement de la PSDC. L'UE réitère son souhait de voir renouvelée cette expérience de coopération par l'accueil de contributions du Maroc dans d'autres opérations de l'UE en cours ou à venir. Faisant suite au succès de la coopération entre l'UE et le Maroc dans le cadre de l'opération ALTHEA, une avancée significative a eu lieu dans l'organisation plus amplement structurée des relations UE-Maroc, qui s'est traduite concrètement par la décision du Conseil de l'UE autorisant l'ouverture des négociations avec le Maroc en vue de la conclusion d'un accord-cadre de participation aux opérations de gestion des crises de l'UE. Dès lors, l'UE se déclare prête à entamer les négociations au plus tôt et, à cette fin, elle encourage le Maroc à donner suite de façon formelle à la lettre que lui a adressée la Haute Représentante de l'UE et Vice-Présidente de la Commission européenne, Mme Catherine Ashton, en date du 8 juillet 2010. Dans ce même contexte de développement structuré de nos relations, il serait utile de conclure un accord permanent sur la sécurité des informations classifiées ».

Union Européenne, Neuvième session du Conseil d'association UE-Maroc, Déclaration de l'Union Européenne, Bruxelles, le 13 décembre 2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/118492.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/118492.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

## 1. Des Accords SOFA aux SOMA intra-UE.

Le premier Accord européen sur le Statut des forces (SOFA UE), a été signé le 17 novembre 2003<sup>1006</sup>. Cet accord concerne le statut du personnel militaire et civil des États membres, qui est détaché auprès des institutions de l'Union Européenne, des quartiers généraux et des forces à la disposition de l'Union Européenne, dans le cadre de la PSDC et des missions de Petersberg élargies. Cet accord couvre aussi les exercices de gestion des crises et le cas des personnels des États tiers qui participent aux opérations et aux missions de la PSDC<sup>1007</sup>. L'Accord SOFA-UE était nécessaire pour clarifier le statut, les droits et les devoirs des militaires détachés auprès des institutions européennes et en opération, au moment où l'UE s'engageait dans des opérations et des missions PSDC, d'abord en Europe et ensuite en Afrique subsaharienne. Cet instrument a été inspiré par le modèle du SOFA OTAN, du 19 juin 1951 (Convention de Londres)<sup>1008</sup> et par le SOFA modèle des Nations Unies, du 9 octobre 1990<sup>1009</sup>.

En 2007, le Conseil de l'UE a aussi adopté un modèle d'accord pour les missions civiles de la PSDC, l'Accord sur le Statut de la Mission (SOMA, « Status of mission

---

<sup>1006</sup> Conseil de l'Union Européenne, Accord entre les États membres de l'Union Européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union Européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union Européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union Européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des États membres mis à la disposition de l'Union Européenne pour agir dans ce cadre (SOFA UE), JOUE C 321 du 31.12.2003, pp. 6-16.

<sup>1007</sup> Considérants 2) et 3) du préambule de l'Accord du 17 novembre 2003.

<sup>1008</sup> La Convention de Londres concerne uniquement les États membres de l'OTAN ; Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, Londres, le 19 juin 1951, [http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official\\_texts\\_17265.htm?selectedLocale=fr](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_17265.htm?selectedLocale=fr) (consulté le 28 mai 2012).

Le 19 juin 1995, l'OTAN a signé un SOFA avec les États participants au programme du Partenariat pour la Paix. ; Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord et les autres États participant au Partenariat pour la paix sur le statut de leurs Forces, Bruxelles, le 19 juin 1995, [http://www.nato.int/cps/fr/SID-379C5E88-4F4F77AA/natolive/official\\_texts\\_24742.htm?selectedLocale=fr](http://www.nato.int/cps/fr/SID-379C5E88-4F4F77AA/natolive/official_texts_24742.htm?selectedLocale=fr) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1009</sup> Nations Unies, Assemblée générale, Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix, A/45/594, 9 octobre 1990, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A%2F45%2F594&Submit=Recherche&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2F45%2F594&Submit=Recherche&Lang=F) (consulté le 28 mai 2012).

Le SOFA modèle des Nations Unies n'a pas subi de modifications depuis 1990. Sur la mise en œuvre du SOFA de l'ONU et l'état du débat sur le besoin de la modifier à la lumière des évolutions des missions de maintien de la paix depuis le début du XXIème siècle, voir « UN Peacekeeping and the Model Status of Forces Agreement - Background Paper Prepared for the Experts' Workshop », École de Droit, Université d'Essex (Royaume-Uni), Londres, 26 August 2010, 65 p., [http://www.essex.ac.uk/plrp/documents/model\\_sofa\\_peliminay\\_report\\_august\\_2010.pdf](http://www.essex.ac.uk/plrp/documents/model_sofa_peliminay_report_august_2010.pdf) (consulté le 28 mai 2012) ; « UN Peacekeeping and The Model Status of Forces Agreement : Experts' Workshop », École de Droit, Université d'Essex (Royaume-Uni), 2011, 26 p., [http://www.essex.ac.uk/plrp/documents/model\\_sofa\\_experts\\_workshop\\_march\\_2011.pdf](http://www.essex.ac.uk/plrp/documents/model_sofa_experts_workshop_march_2011.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Agreement »)<sup>1010</sup>. Les SOFA et les SOMA peuvent aussi, selon les besoins, être complétés par d'autres accords portant sur la renonciation entre États membres à se demander mutuellement des indemnités en cas de préjudice aux personnes et de dommages aux biens. Des compléments peuvent aussi porter sur la participation des États tiers aux opérations et aux missions<sup>1011</sup> et sur les arrangements concernant l'échange d'informations classifiées, avec des États tiers ou des organisations internationales. Ces stipulations figurent aussi dans les décisions du Conseil Européen portant sur les opérations et les missions. L'Accord SOFA-UE est valable uniquement sur le territoire des États membres de l'UE<sup>1012</sup>. Il ne remplace pas les accords bilatéraux ou multilatéraux (dans le cadre du SOFA OTAN) qui existent entre les États membres ou entre ceux-ci et un État tiers (hors UE et OTAN). Après avoir défini les termes du SOFA UE, le Conseil de l'Union Européenne a lancé des travaux en vue d'un SOFA modèle, pour le déploiement des forces européennes dans les opérations extérieures. Ce mécanisme a l'avantage, réciproque, pour l'UE et pour l'État hôte, d'éviter le recours à des accords bilatéraux avec tous les États participants et de régler, dans des conditions mutuellement agréées, le déploiement et le séjour des forces européennes.

## **2. Du modèle SOFA UE d'ouverture aux tiers.**

Le 23 mai 2005, le Conseil de l'Union Européenne a adopté le modèle d'accord-cadre SOFA international<sup>1013</sup>, qui a été utilisé pour les opérations EUFOR-RD Congo, EUFOR-

---

<sup>1010</sup> Le modèle d'Accord SOMA UE a été adopté par le Conseil de l'UE, à Bruxelles, le 18 septembre 2007 et a été modifié en décembre 2008 ; voir Conseil de l'Union Européenne, Projet de modèle d'accord relatif au statut de la mission civile de gestion de crise menée par l'Union Européenne dans un État hôte, 12140/07, 24 juillet 2007, <http://pesc-psdc.esteri.it/NR/rdonlyres/B0F36272-2EEC-418A-9FAB-AD05336FB9F0/15507/Draft2.pdf> (consulté le 28 mai 2012) ; Conseil de l'Union Européenne, Justice et Affaires Intérieures, Communiqué de presse, 12604/07 (Presse 194), Bruxelles, le 18 septembre 2007, p. 25, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/jha/96005.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/jha/96005.pdf) (consulté le 28 mai 2012) ; Conseil de l'Union Européenne, Comité des Représentants Permanents (COREPER), Projet de modèle d'accord relatif au statut de la mission civile de gestion de crise menée par l'Union Européenne dans un État hôte (SOMA), 17141/08, Bruxelles, le 15 décembre 2008, <http://pesc-psdc.esteri.it/NR/rdonlyres/B0F36272-2EEC-418A-9FAB-AD05336FB9F0/15506/Draft1.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1011</sup> Dans le cas de la contribution en forces ou en équipements d'un État tiers, celles-ci peuvent être couvertes par le SOFA entre l'UE et l'État hôte. Ceci accroît la flexibilité pour les participations des pays tiers.

<sup>1012</sup> Article 19 du SOFA UE.

<sup>1013</sup> Conseil de l'Union Européenne, Projet de modèle d'accord entre l'Union Européenne et un État hôte relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne, 8720/05, Bruxelles, le 18 mai 2005, <http://pesc-psdc.esteri.it/NR/rdonlyres/B0F36272-2EEC-418A-9FAB-AD05336FB9F0/15510/Draft3.pdf> (consulté le 28 mai 2012). Le 18 septembre 2007, le Conseil de l'UE a adopté une version révisée du modèle d'accord SOFA du 23 mai 2005. Voir, Conseil de l'Union Européenne, Projet révisé de modèle d'accord entre l'Union Européenne et un État hôte relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne, 11894/07, Bruxelles, le 20 juillet 2007, [http://pesc-psdc.esteri.it/NR/rdonlyres/B0F36272-2EEC-418A-9FAB-AD05336FB9F0/15508/Revised\\_Draft.pdf](http://pesc-psdc.esteri.it/NR/rdonlyres/B0F36272-2EEC-418A-9FAB-AD05336FB9F0/15508/Revised_Draft.pdf) (consulté le 28 mai 2012) ; Conseil de l'Union Européenne, Justice et affaires intérieures, Communiqué de presse, 12604/07 (Presse 194), Bruxelles, le 18 septembre 2007, p. 25,

Tchad/RCA et Atalanta. Les stipulations des SOFA, signés entre l'UE et les États hôtes s'appliquent aux forces placées sous la direction de l'Union Européenne, aux quartiers généraux militaires ou civils, aux contingents nationaux qui contribuent à l'opération, aux membres du personnel civil ou militaire affectés à l'opération, aux navires, aux aéronefs, aux équipements et ressources, ainsi qu'aux moyens de transport. Elles s'étendent aussi aux personnels des États tiers, qui participent aux opérations et aux missions. Ces mesures ne s'appliquent que sur le territoire de l'État hôte et peuvent faire l'objet d'adaptations et d'aménagements, selon l'évolution de la situation intérieure des pays hôtes et des changements intervenus dans la composition, la structure et le mandat de l'opération ou de la mission de l'UE.

#### **a) Le modèle SOFA UE**

Le SOFA international modèle de l'UE comprend :

- 1) un préambule dans lequel figurent les textes et les actions qui justifient l'opération, tels que les Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies, l'invitation de l'État hôte et l'Action commune de l'UE, ainsi qu'une référence à d'autres accords et à la compétence de la Cour Pénale Internationale ;
- 2) un article premier qui porte sur le champ d'application du SOFA et les définitions de la terminologie employée ;
- 3) des dispositions générales concernant, notamment, la conduite du personnel de la force sur le territoire hôte, la communication entre la force européenne et les autorités locales ;
- 4) l'identification des forces et des équipements européens, tels que uniformes, l'immatriculation et autres signes distinctifs ;
- 5) les règles de séjour sur le territoire de l'État hôte ;
- 6) les privilèges et immunités accordés à la force européenne par l'État hôte ;
- 7) les privilèges et immunités accordés au personnel de la force européenne par l'État hôte ;
- 8) le statut du personnel employé sur place ;
- 9) les dispositions relatives à la juridiction pénale compétente ;

- 10) les règles sur le port des uniformes et des armes ;
- 11) les règles relatives au soutien fourni par l'État hôte et les dispositions en matière de passation de contrats ;
- 12) les modifications, par la force européenne, des installations mises à disposition par l'État hôte ;
- 13) le rapatriement des membres de la force, décédés ;
- 14) la sécurité de la force et le rôle de la police militaire où la responsabilité première incombe à l'État hôte ;
- 15) l'installation des systèmes de communications de la force européenne ;
- 16) les demandes d'indemnisation en cas de décès, blessure, dommage ou perte ;
- 17) la liaison entre la force et l'État hôte et le règlement des différends ;
- 18) des dispositions générales sur les privilèges, immunités et droits de la force européenne et de son personnel ;
- 19) les modalités d'application et les accords administratifs entre la force européenne et l'État hôte ;
- 20) l'entrée en vigueur et la résiliation de l'accord SOFA<sup>1014</sup>.

En Afrique subsaharienne, l'UE a signé plusieurs SOFA et SOMA, avec la RDC, le Gabon, le Tchad, la République Centrafricaine, la Guinée-Bissau, Djibouti, les Seychelles, l'Ouganda, le Soudan du sud et le Niger.

La première opération de l'UE en RDC, « Artémis », n'a pas donné lieu à un SOFA avec les autorités congolaises, mais a bénéficié d'un accord sur le statut des forces conclu avec l'Ouganda, pays hôte de la base de soutien et de l'État-major de force européenne, à Entebbe. Celui-ci contenait, notamment, des dispositions relatives à la libre entrée sur le territoire, au port de l'uniforme et des armes, aux droits et taxes sur les importations et réexportations, au règlement des dommages et aux privilèges de juridiction.

Cet accord, entre l'UE et l'Ouganda, a été adopté sur la base d'un accord bilatéral

---

<sup>1014</sup> Voir par exemple le SOFA entre l'UE et le Gabon, signé le 16 juin 2006, à Libreville, dans le cadre de l'opération EUFOR-RD Congo ; Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne dans la République gabonaise, JOUE L 187 du 8.7.2006, pp. 43-48.

franco-ougandais, du 18 juin 2003, dont les dispositions ont été étendues aux personnels militaires des autres États qui participaient à l'opération « Artémis »<sup>1015</sup>. Ceci a été possible grâce au rôle majeur que la France a joué dans la préparation et le lancement de l'opération. Après cet épisode, toutes les opérations militaires et les missions civiles de l'UE en Afrique subsaharienne ont données lieu à des SOFA et des SOMA.

## **b) Des cas de SOFA UE en Afrique subsaharienne**

### **b.1) Des SOFA pour les 3 opérations terrestres.**

Le premier accord SOFA de l'UE, en Afrique subsaharienne, a été signé avec le Gabon, le 12 juin 2006, dans le cadre de l'opération EUFOR-RD Congo. Le stationnement de l'EUFOR-RD Congo en RDC, avait bénéficié d'une extension du SOFA entre les Nations Unies et l'État congolais, relatif à la MONUC<sup>1016</sup>. Le SOFA avec le Gabon portait sur le statut des forces européennes de réserve, qui stationnaient à Libreville et à Port-Gentil. Une partie de ces forces a été déployée en RDC, pour renforcer l'EUFOR, lors des événements à Kinshasa du mois d'août 2006. La majorité de ces forces étaient allemandes. Le 27 avril 2006, le Haut-Représentant pour la PESC, Javier Solana, a envoyé une lettre au gouvernement gabonais lui demandant l'accord pour le stationnement d'une partie des éléments d'EUFOR-RD Congo sur le territoire national.

Le 18 mai 2006, les autorités gabonaises ont donné leur accord à ce déploiement. Aussi, le 23 mai 2006, le Conseil de l'UE a autorisé l'ouverture de négociations entre la présidence autrichienne de l'UE, assistée par le HR, et le Gabon sur l'accord « relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne dans la République gabonaise »<sup>1017</sup>. Le 12 juin 2006, le premier SOFA conclu entre l'UE et un État africain, le

---

<sup>1015</sup> Frédéric JORAM (Commissaire Capitaine (Air), France), « Le cadre juridique des opérations militaires de l'Union Européenne – L'exemple de l'opération « Artémis » en République Démocratique du Congo », CDEF (Centre de doctrine de l'emploi des forces, France), Doctrine n°4, septembre 2004, p. 51 ; [http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/doctrine04/version\\_fr/libre\\_reflexion/art15.pdf](http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/doctrine04/version_fr/libre_reflexion/art15.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1016</sup> Le paragraphe 12, de la Résolution 1671, du Conseil de Sécurité, du 25 avril 2006, stipulait que « les dispositions de l'accord sur le statut des forces de la MONUC en date du 4 mai 2000 s'appliqueront mutandis mutandis entre l'Union Européenne et le Gouvernement de la République Démocratique du Congo au profit d'Eufor R.D.Congo, y compris à d'éventuels pays contributeurs tiers » ; Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1671 (2006), S/RES/1671 (2006), 25 avril 2006, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/326/71/PDF/N0632671.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1017</sup> Union Européenne, Décision 2006/475/PESC du Conseil, du 12 juin 2006 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union Européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne dans la République gabonaise, JOUE L 187 du 8.7.2006, p. 42.

Gabon, est entrée en vigueur. Il s'est terminé avec le départ des forces de la réserve de l'EUFOR-RD Congo, en décembre 2006.

L'opération EUFOR-Tchad/RCA, a donné lieu à trois accords SOFA, avec le Cameroun, le Tchad et la République Centrafricaine. Le premier a été signé le 6 février 2008, à Yaoundé, entre l'ambassadeur de France au Cameroun, au nom de la Présidence slovène de l'UE, et le ministre des Affaires Étrangères du Cameroun. Cet accord portait sur le transit par le territoire camerounais des soldats et des équipements de l'EUFOR<sup>1018</sup>. Le deuxième SOFA a été signé, le 6 mars 2008, à N'Djamena, entre l'ambassadeur allemand au Tchad, au nom de la Présidence de l'UE, et le ministre des Affaires Étrangères tchadien. Il portait sur « le statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne dans la République du Tchad ». Le troisième accord, a été signé, le 16 avril 2008, à Bangui, entre l'ambassadeur de France, au nom de la Présidence de l'UE, et le Premier Ministre centrafricain, sur le « statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne dans la République Centrafricaine ». Tous ces accords reprennent le modèle européen, sans y apporter des modifications.

## **b.2) Des SOFA-UE pour l'opération navale « Atalanta ».**

L'opération navale « Atalanta » a donné lieu à trois accords SOFA. L'un signé entre l'Union Européenne et le Gouvernement Fédéral de Transition somalien<sup>1019</sup>, le 31 décembre 2008. L'autre, avec Djibouti<sup>1020</sup>, le 5 janvier 2009. Et le troisième avec les Seychelles<sup>1021</sup>, le 10 novembre 2009. L'accord SOFA qui a été signé avec le GFT de Somalie, à Nairobi, au Kenya, diffère des accords « modèles » signés auparavant et de ceux signés avec Djibouti et les Seychelles. Ces deux pays, qui accueillent des bâtiments et des personnels de l'UE, répondent aux critères classiques du déploiement des forces en temps de paix.

L'absence d'un État fort et de garanties d'un État de Droit, ont été prises en compte

---

<sup>1018</sup> Le Cameroun servait de plateforme maritime pour les équipements européens qui étaient ensuite acheminés par voie terrestre jusqu'au Tchad. La France a d'importants intérêts économiques dans le domaine des infrastructures portuaires du Cameroun, ce qui a contribué au choix de ce trajet et a facilité le recours à ces infrastructures.

<sup>1019</sup> Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et la République de Somalie relatif au statut de la force navale placée sous la direction de l'Union Européenne en République de Somalie, dans le cadre de l'opération militaire de l'Union Européenne Atalanta, JOUE L 10 du 15.1.2009, pp. 29-34.

<sup>1020</sup> Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et la République de Djibouti relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne dans la République de Djibouti dans le cadre de l'opération militaire de l'Union Européenne Atalanta, JOUE L 33 du 3.2.2009, pp. 43-48.

<sup>1021</sup> Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et la République des Seychelles relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne dans la République des Seychelles dans le cadre de l'opération militaire de l'Union Européenne Atalanta, JOUE L 323 du 10.12.2009, pp. 14-19.

par l'UE qui a obtenu une grande immunité pour ses personnels, engagés dans l'opération EUNAVFOR « Atalanta », et en toutes circonstances. En outre, dans le cas de litiges et de demandes d'indemnités pour destruction de biens, c'est l'État somalien qui assume la responsabilité du règlement. Dans ce cas, et en fonction des circonstances, l'UE peut, par la suite, compenser les autorités somaliennes<sup>1022</sup>.

Les accords SOFA et SOMA entre l'UE et les États africains, qui sont l'objet des opérations et des missions ou qui y contribuent, avec des infrastructures ou comme pays de transit, représentent, d'une certaine manière, la contribution de ces pays à la PSDC. C'est une relation d'interdépendance où les bénéfices mutuels sont, notamment pour les pays de transit, la satisfaction d'une paix retrouvée par le peuple frère d'un pays voisin et, partout, pour toute l'Afrique au nom du panafricanisme et de l'indispensable attractivité subsaharienne pour son émergence. Sans ces accords il ne serait pas possible d'effectuer des déploiements multinationaux complexes. Aussi, les forces et les personnels européens ne seraient pas à même d'accomplir pleinement leurs missions.

Pour les États hôtes, les avantages sont d'ordre politique, économique et opérationnel. Subsidièrement, les opérations et les missions européennes sont une source de retombées économiques, au niveau local, par le biais des emplois locaux créés, de la consommation de biens et de services, ainsi qu'en raison des droits de douane et des taxes qui peuvent être prélevées par les pays de transit et les pays hôtes, sur les équipements et les biens qui ne font

---

<sup>1022</sup> L'accorde SOFA signé avec le GFT somalien accorde une grande immunité à la force européenne. Dans l'Article 6, sur les « Privilèges et immunités accordés au personnel de l'EUNAVFOR par l'État hôte », il est ainsi précisé que :

« 1. Le personnel de l'EUNAVFOR ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. (...) »

3. Le personnel de l'EUNAVFOR jouit de l'immunité de la juridiction pénale, civile et administrative de l'État hôte en toutes circonstances. »

Dans l'article 13, sur les « Demandes d'indemnisation en cas de décès, blessure, dommage ou perte », il n'est pas prévu d'arbitrage ou de médiation, comme c'était le cas pour le Gabon, en 2006. Le SOFA avec le GFT stipule que :

« 1. L'EUNAVFOR et son personnel ne peuvent être tenus pour responsables de la détérioration ou de la perte de biens civils ou publics découlant des impératifs opérationnels ou d'activités liées à des troubles civils ou à la protection de l'EUNAVFOR.

2. Les demandes d'indemnisation en cas de détérioration ou de perte de biens civils ou publics non couvertes par le paragraphe 1, ainsi que les demandes d'indemnisation en cas de décès ou de blessure d'une personne et de détérioration ou de perte de biens appartenant à l'EUNAVFOR, sont réglées par la voie diplomatique.

3. Au cas où une action en justice est engagée dans le cadre d'un préjudice causé à des tiers, la République de Somalie comparait en lieu et place de l'EUNAVFOR. Dans tous les cas, la République de Somalie acquitte toute indemnisation due à titre de réparation du préjudice causé à des tiers autres que ceux visés au paragraphe 1. Si cette indemnisation est attribuable à l'EUNAVFOR, celle-ci en rembourse intégralement ou partiellement le montant. »

pas l'objet d'exemptions explicites dans les SOFA. Dans le domaine opérationnel, les États bénéficient d'échanges d'expérience et de savoir-faire avec les forces européennes et des transferts d'équipements et de capacités, à la fin des opérations.

## **B. Des tiers non-africains participant aux opérations et missions en Afrique subsaharienne.**

L'approche compréhensive et globale ainsi que le multilatéralisme efficace, qui sont caractéristiques de l'action de l'UE en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, impliquent la participation d'États tiers à ses opérations et missions. Cette pratique n'est pas exclusive de l'UE et l'OTAN accepte aussi des contributions extérieures dans ses opérations, comme en Afghanistan, depuis 2004<sup>1023</sup>. Il en a été de même lors de la campagne aérienne contre la Libye, en 2011<sup>1024</sup>. L'Union Européenne poursuit différents objectifs, politiques et capacitaires, avec l'ouverture de ses opérations et de ses missions, aux participations et contributions extérieures. Celles-ci contribuent à accroître la légitimité de l'action de l'UE, qui réussit à fédérer, sous son drapeau, d'autres acteurs internationaux. Toutefois, les interventions européennes ont une capacité limitée d'absorption et d'intégration d'apports des pays tiers. Ainsi, les contributions sont négociées, dans le cadre d'accords-cadres entre l'UE et les États tiers contributeurs, au cas par cas.

La multiplication des participations accroît, en effet, le prestige politique, mais comporte des difficultés supplémentaires en matière de planification, de commandement, de sécurité des informations, de capacités et de forces à déployer. Elle peut entraîner aussi des charges supplémentaires pour les États membres de l'UE qui peuvent être amenées à assurer du soutien, du transport et des installations aux personnels des États tiers contributeurs. Les aspects politiques sont également très importants dans ces choix, quand il s'agit d'États candidats à l'adhésion, ou, de manière plus sensible et complexe, quand il s'agit de grands États, ayant des capacités utiles et complémentaires, mais qui gardent une autonomie

---

<sup>1023</sup> Au mois de mai 2012, le dispositif de la Force internationale d'assistance à la sécurité de l'OTAN, en Afghanistan, comportait des forces de 22 États non-membres, avec 4 780 soldats, sur un total de 129 400. Quatre États membres de l'UE et non-membres de l'OTAN, l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède, contribuent avec 687 soldats, dont 500 suédois et 177 finlandais. À titre de comparaison, les soldats suédois et finlandais dans les opérations « Artémis », EUFOR-RD Congo et EUFOR-Tchad RCA, ensemble, ont totalisé 139 et 75. Voir OTAN, « International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures », 15 mai 2012, <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1024</sup> Les Émirats Arabes Unis, la Jordanie, le Maroc, le Qatar et la Suède ont participé et contribué à l'opération « Protecteur Unifié » de l'OTAN ; OTAN, « L'OTAN et la Libye », [http://www.nato.int/cps/fr/natolive/topics\\_71652.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_71652.htm) (consulté le 28 mai 2012).

opérationnelle, comme c'est le cas de la Russie ou de la Turquie. Aussi pour répondre aux différentes situations qui peuvent apparaître, l'UE a élaboré des accords-cadres « modèle » relatifs à la participation des États tiers aux activités de la PSDC. Cette normalisation, apparue avec l'accord-cadre signé avec le Royaume de Norvège<sup>1025</sup>, le 3 décembre 2004, était nécessaire, à un moment où l'UE multipliait ses interventions extérieures, en Europe et en Afrique subsaharienne.

Les accords-cadres, sur la participation des États tiers aux opérations de gestion de crises menées par l'UE, sont basés sur un même modèle, avec des adaptations au pays concerné. L'existence de ces accords-cadres « modèle », donne plus de flexibilité à l'UE et aux États concernés et réduit le temps nécessaire pour qu'un pays tiers puisse s'associer aux opérations ou aux missions de l'UE. Ces accords comportent, typologiquement, quatre sections, portant respectivement sur les dispositions générales, les dispositions relatives aux opérations civiles, les dispositions relatives aux opérations militaires et les dispositions finales. Mais, l'accord-cadre avec les États-Unis a un contenu différent. Il comporte des considérations politiques<sup>1026</sup> qui sont absentes des accords de même type signés avec d'autres États. Cette particularité est le reflet du partenariat stratégique entre l'UE et les États-Unis, où ceux-ci gardent leur rôle de « leadership »<sup>1027</sup>. C'est dans ce contexte, que des tiers non

---

<sup>1025</sup> Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et le Royaume de Norvège établissant un cadre pour la participation du Royaume de Norvège aux opérations de gestion de crises menées par l'Union Européenne, Bruxelles, le 3 décembre 2004, JOUE L 67 du 14.3.2005, pp. 8-13.

<sup>1026</sup> Cet accord n'est pas divisé en sections et comporte seulement 10 articles (contre 16 pour les autres accords-cadres sur la participation des pays tiers aux opérations de gestion des crises de l'UE. Le préambule de l'accord démontre l'importance stratégique que la relation avec les États-Unis revêt pour l'UE en matière de sécurité et de défense. Le préambule souligne cette spécificité en notant que :

« Les États-Unis et l'Union Européenne partagent le désir commun d'encourager la réconciliation pacifique et de faciliter la reconstruction et la stabilisation grâce au partage des charges dans les opérations de gestion de crise, et sont convaincus que la participation d'experts des États-Unis permettra d'accroître les chances de succès d'opérations de ce type menées par l'Union Européenne. »

Le préambule d'autres accords de ce type fait référence au droit de l'UE d'inviter des États tiers à participer à ses opérations et souligne essentiellement l'autonomie de décision, politique, stratégique et opérationnelle, de l'UE en ce qui concerne les orientations d'une opération ou d'une mission.

Union Européenne, Accord-cadre entre les États-Unis d'Amérique et l'Union Européenne sur la participation des États-Unis d'Amérique aux opérations de gestion de crise menées par l'Union Européenne, Washington, le 17 mai 2011, JOUE L 143 du 31.5.2011, pp. 2-5.

<sup>1027</sup> La qualité de « primus inter pares » des États-Unis dans la relation avec l'UE, est mise en évidence dans la révision de la Stratégie Européenne de Sécurité (SES), adoptée par le Conseil Européen, réuni à Bruxelles, les 10 et 11 décembre 2008. Dans ce texte, qui remplace la SES de 2003, la relation stratégique entre l'UE et les États-Unis est présentée dans les termes suivants :

« Nous nous trouvons à un moment privilégié pour redéfinir le multilatéralisme, en coopération avec les États-Unis et nos partenaires du monde entier. Pour l'Europe, le partenariat transatlantique demeure un fondement irremplaçable, basé sur une histoire et des responsabilités communes. L'UE et l'OTAN doivent renforcer leur

africains ont contribué aux opérations de l'UE en RDC et dans EUFOR-Tchad/RCA.

### **1. Des contributions des tiers non africains à « Artémis » et à EUFOR-RD Congo.**

L'opération « Artémis » s'est déroulée avec les contributions de cinq pays tiers : l'Afrique du Sud, le Brésil, le Canada, Chypre et la Hongrie. Parmi ceux-ci, Chypre et la Hongrie étaient des candidats à l'adhésion. Ils n'ont certes pas contribué avec des forces ou des capacités. Mais ils ont envoyé des officiers de liaison auprès de l'État-major de l'opération. L'Afrique du Sud, le Brésil et le Canada, ont contribué avec des équipements et des personnels. L'Afrique du sud a déployée une équipe médicale avec 2 hélicoptères. Le Brésil et le Canada ont contribué avec quatre avions de transport C-130 « Hercules »<sup>1028</sup>. Ces contributions ont renforcé le caractère multilatéral et la légitimité internationale de l'intervention européenne, surtout dans le contexte d'assistance et de complémentarité avec les Nations Unies et la MONUC, en RDC.

Du point de vue opérationnel, les équipes médicales et les moyens de transport aérien, constituent un apport important, en termes de capacités. Elles permettent aussi aux États participant de mieux rationaliser l'utilisation de la force européenne, en concentrant l'effort sur l'activité principale, qui était de sécuriser Bunia et ses environs. La participation d'États tiers, était prévue dans l'action Commune du Conseil de l'UE du 5 juin 2003, relative à l'opération « Artémis »<sup>1029</sup>.

L'expérience de l'opération « Artémis » s'est avérée positive. Ainsi l'UE a invité des

---

partenariat stratégique en vue d'une meilleure coopération en matière de gestion des crises. (...)

#### **C. Des partenariats pour un multilatéralisme efficace**

La Stratégie Européenne de Sécurité invitait l'Europe à œuvrer en faveur d'un ordre multilatéral plus efficace dans le monde. Depuis 2003, nous avons renforcé nos partenariats en vue d'atteindre cet objectif. Dans ce domaine comme dans les autres, les États-Unis sont le partenaire principal de l'Europe. Quand ils ont agi ensemble, l'UE et les États-Unis ont constitué une formidable force au service du bien dans le monde. »

Union Européenne, « Rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie Européenne de Sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation », S407/08, Bruxelles, le 11 décembre 2008, pp. 2 et 11, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/FR/reports/104632.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/reports/104632.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1028</sup> Voir, TÜRKE András, « L'opération ARTEMIS en République Démocratique du Congo. La gestion de crise de l'Union Européenne et de l'ONU en Ituri, dans le contexte des conflits de la région des Grands Lacs en 2003 », Analyses du CERPESC (Centre européen de recherche sur la PESC), 21 janvier 2008, p. 30, <http://varietas.visuart.eu/files/cerpesc07af022008.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1029</sup> Le point 9) du préambule de l'Action commune disposait que « Des États tiers pourraient participer à l'opération à l'invitation du Conseil » ; Union Européenne, Action commune 2003/423/PESC du Conseil, du 5 juin 2003, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo, JOUE L 143 du 11.6.2003, pp. 50-52.

États tiers à participer à l'opération « Althea »<sup>1030</sup>, en Bosnie-Herzégovine, en 2004, et à l'opération EUFOR-RD Congo, en 2006. Toutefois, cette possibilité de participation ouverte à des États tiers, n'a pas suscité beaucoup d'adhésion dans le cas de l'opération en RDC. En Europe, seule la Turquie, a contribué à l'opération avec la mise à disposition d'un avion de transport aérien, C-130 Hercules. La Suisse a aussi envoyé un officier de liaison, auprès de l'État-major de l'opération, à Potsdam, en Allemagne.

Le petit nombre d'États tiers qui ont participé à cette opération s'explique aussi par le contexte international. L'année 2004 est celle où l'OTAN prend le contrôle de la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité (FIAS), en Afghanistan. Tous les États membres de l'OTAN et beaucoup d'États candidats et partenaires, ont envoyé des forces dans ce pays. En 2006, l'OTAN a étendu sa zone d'opérations au-delà de Kaboul et de la région de la capitale, notamment vers le nord, l'ouest et le sud du pays. Cette évolution a nécessité une augmentation des forces et des contributions. Ce qui a réduit les capacités disponibles pour les opérations de l'UE<sup>1031</sup>, ailleurs dans le monde et principalement en Afrique subsaharienne.

## **2. Une particulière participation de la Russie à l'opération EUFOR-Tchad/RCA.**

L'opération EUFOR-Tchad/RCA a eu la participation de trois pays tiers non africains. Cette présence modeste, a toutefois été une source de complexité notamment, en ce qui concerne la contribution de la Russie à l'opération. Les deux autres pays tiers étaient l'Albanie et la Croatie<sup>1032</sup>, qui étaient des candidats à l'adhésion à l'UE et à l'OTAN<sup>1033</sup>. Ces

---

<sup>1030</sup> Au mois d'avril 2012, 5 États tiers contribuent encore à l'opération « Althea » : l'Albanie, le Chili, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, la Suisse et la Turquie ; Union Européenne, « Opération militaire EUFOR - ALTHEA en Bosnie-Herzégovine », [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/april2012%20Factsheet%20EUFOR%20Althea%20%2027\\_FR\\_new11.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/april2012%20Factsheet%20EUFOR%20Althea%20%2027_FR_new11.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1031</sup> En 2006, l'OTAN avait encore plus de 15 000 soldats déployés au Kosovo et l'UE avait son principal déploiement terrestre en Bosnie-Herzégovine, avec plus de 6 000 soldats.

<sup>1032</sup> Décision du Comité Politique et de Sécurité de l'UE (COPS), du 13 février 2008, pour l'Albanie, et du 2 septembre 2008 pour la Croatie

<sup>1033</sup> Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et la République d'Albanie, sur la participation de la République d'Albanie à l'opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République Centrafricaine (opération EUFOR Tchad/RCA), Paris, le 13 juillet 2008, JOUE L 217 du 13.8.2008, pp. 19-21.

Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et la République de Croatie, sur la participation de la République de Croatie à l'opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République Centrafricaine (opération EUFOR Tchad/RCA), Bruxelles, le 26 septembre 2008, JOUE L 268 du 9.10.2008, pp. 33-36.

Les forces albanaises et croates ont remplacé partiellement la contribution promise par la Roumanie, qui était de 120 soldats. En juin 2008, le gouvernement roumain a décidé de ne pas envoyer ce contingent au Tchad, pour des raisons budgétaires et du fait de l'engagement prioritaire en Afghanistan.

deux États avaient, certes, déjà une expérience multinationale avec l'OTAN et l'UE dans les Balkans. Mais leur engagement avec l'UE, au Tchad, était motivé pour des raisons politiques et avait été annoncé dès 2007. Ainsi, en termes de capacités opérationnelles, leur contribution a été très réduite, avec une quinzaine de soldats croates et 62 albanais.

La participation de la Russie a, ainsi, été accueillie avec satisfaction car, ce pays avait annoncé son intention de contribuer à l'opération avec une ressource très demandée, les hélicoptères de transport. C'était la première fois que la Russie participait à une opération militaire de l'UE. Ce pays a contribué avec 4 hélicoptères de transport, armés, Mil Mi-8MT, et un contingent de 150 soldats et personnels d'équipage et de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères. Cette présence a été rendue nécessaire par le fait que les 2 hélicoptères Mil Mi-8 affrétés par les forces irlandaises, au début de l'opération, d'une compagnie privée, se sont avérés inadaptés pour le transport de personnel militaire et pour les conditions générales d'utilisation au Tchad, dans un environnement peu sûr et avec de hautes températures. Ils ont été remplacés ensuite par 2 autres hélicoptères Mil Mi-8T, homologués pour le transport de personnel. Toutefois, pour les besoins du transport tactique, de soldats et de matériel, entre les camps militaires européens, les besoins en hélicoptères ont été comblés avec le déploiement russe, à partir de décembre 2008. Mais, ce processus a été long et il a fallu six mois pour signer l'accord définitif de participation, le 5 novembre 2008<sup>1034</sup>.

L'accord entre l'UE et la Russie sur la participation de ce pays à l'opération EUFOR-Tchad/ RCA, est plus détaillé que les accords avec l'Albanie et la Croatie, ainsi que ceux qui ont été signés, auparavant, avec des pays tiers, pour « Althea » et EUFOR-RD Congo. La France a joué un rôle important pour convaincre la Russie à participer à l'opération européenne au Tchad/RCA, en dépit d'une relation tendue entre l'UE et la Russie. Au moment de l'ouverture des discussions, au début de l'année 2008, les relations entre les deux parties sont, en effet, dans une logique conflictuelle, notamment à cause de la politique gazière de la Russie et d'autres contentieux d'ordre politique et économique. La guerre entre la Géorgie et la Russie, en août 2008, a aussi compliqué les négociations en vue de la fourniture d'hélicoptères à l'opération EUFOR-Tchad/RCA. L'accord date du 5 novembre 2008. Il porte sur la participation de la Russie à l'opération, avec 4 hélicoptères et 150 soldats et personnels techniques. C'est un accord politique pour lequel la France et l'Allemagne ont

---

<sup>1034</sup> Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et la Fédération de Russie sur la participation de la Fédération de Russie à l'opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République Centrafricaine (EUFOR Tchad/RCA), Bruxelles, le 5 novembre 2008, JOUE L 307 du 18.11.2008, pp. 16-20.

joué un rôle déterminant, au vu des réserves soulevés par d'autres États membres de l'UE.

C'était aussi la première fois que Russie participait à une opération militaire de l'UE. La mission qui lui était dévolue consistait à assurer le transport des personnels et du matériel de l'EUFOR-Tchad/RCA et aussi des premiers éléments de la MINURCAT, la force des Nations Unies, qui s'apprêtaient à remplacer la force européenne, dans la zone d'opérations, aux frontières entre le Tchad, le Soudan et la République Centrafricaine. L'accord portait sur d'éventuelles opérations de sauvetage et d'évacuation, de militaires ou de civils en danger. Il y avait des stipulations très détaillées sur les questions de règles d'engagement, de commandement, d'échange d'informations classifiées, de participation aux frais de l'opération et les immunités. Mais cet accord demeurait dans le cadre du modèle des accords de participation des États tiers aux opérations de gestion des crises par l'UE.

La participation de la Russie à l'opération EUFOR-Tchad RCA s'est bien déroulée, du point de vue opérationnel. Mais elle est intervenue tardivement, à quatre trois mois de la fin de l'opération. Du point de vue politique, l'UE a démontré une fois de plus sa capacité à inclure et à composer avec des États tiers pour la réalisation des objectifs de la PSDC. Pour la partie russe, la contribution à l'opération a été l'occasion de découvrir les mécanismes et les instruments de l'UE pour la prévention des conflits et la gestion des crises. Cependant, du point de vue politique, la relation entre les deux parties n'a pas beaucoup évolué. La relation entre la Russie et l'UE reste caractérisée par la coopération, quand des intérêts communs sont engagés. Dans d'autres domaines, notamment, en matière d'influence politique et économique dans les nouveaux États issus de l'effondrement de l'URSS, cette relation est marquée par une compétition entre les deux parties.

L'accord avec la Russie a mis en exergue les difficultés politiques et techniques de l'inclusion de pays qui sont en dehors du cadre UE-OTAN de sécurité et de défense. Ceci réduit d'autant les contributions potentielles d'autres pays, d'autres régions du monde. Dans le cas de l'opération EUNAVFOR « Atalanta » de combat à la piraterie au large des côtes de la Somalie, dans le Golfe d'Aden et dans l'Océan indien, seuls trois pays tiers, le Monténégro, la Norvège et l'Ukraine, apportent une contribution en personnels embarqués<sup>1035</sup>.

En dépit de ce bilan modeste et des difficultés identifiées avec la Russie, le Conseil de

---

<sup>1035</sup> Conseil de l'Union Européenne, 3009ème session du Conseil Affaires étrangères, Communiqué de presse, 8979/10 (Presse 90), Luxembourg, le 26 avril 2010, p. 17, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/114058.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/114058.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

l'UE a décidé de développer les relations entre l'UE et d'autres pays, dans le domaine de la PSDC, afin d'obtenir plus de participation aux opérations et aux missions européennes. Ainsi, le 26 avril 2010, le Conseil de l'UE a mandaté la Haute Représentante pour les Affaires Étrangères et la Politique de sécurité, de proposer à une vingtaine d'États, en dehors de l'Europe, aux fins de signer des accords-cadres sur la participation aux opérations de gestion des crises de l'UE. L'Afrique du sud, le Brésil, la Chine et l'Inde figurent dans cette liste. Mais la Russie y est absente<sup>1036</sup>. Au premier semestre 2012, quatre pays avaient signé des accords avec l'UE et trois autres étaient en attente de signer<sup>1037</sup>.

### **Sous-section 2 : Une imparfaite coordination UE avec d'autres acteurs en OPEX.**

Les opérations et les missions de l'Union Européenne en Afrique sub-saharienne, et aussi en Europe, ont lieu dans un contexte multilatéral et multinational. L'UE agit dans un environnement où d'autres organisations internationales, intergouvernementales et des ONG, sont aussi présentes, chacune avec son agenda, et parfois avec des coordinations très souples. Les domaines d'intervention sont nombreux et couvrent la reconstruction politique et économique, la gouvernance, les questions humanitaires et les processus de RSS et de désarmement, de démobilisation et de réinsertion ou réintégration (DDR). Que ce soit en Europe, en Asie ou en Afrique subsaharienne, l'UE prend en compte l'action de ces organisations, dont certaines comme l'ONU, le FMI, la Banque mondiale, sont aussi des partenaires en matière de paix et de sécurité et de développement économique. Cependant, en Europe l'UE, a un avantage unique par rapport à d'autres organisations internationales, c'est la perspective d'adhésion pour les États qui font la demande et qui acceptent de souscrire aux critères de gouvernance et économiques de l'UE.

En dehors de l'Europe, l'action de l'UE est bienvenue et importante mais elle agit

---

<sup>1036</sup> Les pays qui figurent dans la liste approuvée par le Conseil de l'UE sont : l'Afrique du Sud, l'Albanie, l'Angola, l'Argentine, l'Australie, la Bosnie-Herzégovine, le Brésil, le Chili, la Chine, la Croatie, la République dominicaine, l'Égypte, les États-Unis, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Inde, le Japon, le Monténégro, le Maroc, la Nouvelle Zélande et la Serbie.

Conseil de l'Union Européenne, 3009ème session du Conseil Affaires étrangères, Communiqué de presse, 8979/10 (Presse 90), Luxembourg, le 26 avril 2010, p. 17, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/114058.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/114058.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1037</sup> Les pays qui ont signé sont : le Monténégro (22 février 2011), les États-Unis (17 mai 2011), la Serbie (26 mai 2011) et la Nouvelle Zélande (18 avril 2012). Les accords en attente de signature concernent l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et l'Ancienne République yougoslave de Macédoine. Voir, Gros-Verheyde Nicolas, « Les accords-cadres PSDC passés par l'UE avec des pays tiers – le point », Blog Bruxelles 2, B2, 20 avril 2012, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/les-accords-cadres-psdc-passes-par-lue-avec-des-pays-tiers-le-point.html> (consulté le 28 mai 2012).

dans un contexte compétitif, face aux Nations Unies et à d'autres organisations internationales et à des ONG non-européennes. En RDC, l'UE a toujours eu un rôle secondaire par rapport à celui des Nations Unies, qui avec la MONUC et, ensuite la MONUSCO, accompagnent l'évolution du pays. L'UE a apporté à deux reprises un complément de forces, en 2003 et 2006, qui ont permis aux Nations Unies de procéder au renforcement progressif et au redéploiement de son dispositif militaire dans les régions de l'est, qui sont les plus vulnérables à la violence armée. Les missions EUPOL et EUSEC ont aussi lieu dans le cadre d'un projet national et international de réforme du secteur de la sécurité et des forces armées où l'ONU a un rôle central de coordination et de suivi.

La réponse européenne à la crise du Darfour, avec l'assistance à la MUAS II et ensuite l'opération EUFOR-Tchad RCA, a aussi comporté un important volet d'aide humanitaire, sous la responsabilité de la Commission européenne (EuropeAid). Une partie de cette aide a été gérée par des ONG humanitaires européennes qui ont toutefois exprimé des réserves dès lors que l'UE a décidé de lancer une opération militaire au Tchad et en RCA. Toutefois, à l'issue de celle-ci le bilan s'est avéré très positif pour l'accès et le travail des ONG dans les camps de réfugiés. En RDC comme pour le Soudan ou la Somalie, l'UE dispose aussi d'un instrument politique important, représenté par les représentants spéciaux de l'UE<sup>1038</sup>, qui sont l'interlocuteur, dans une région déterminée, des autorités nationales et des autres organisations internationales et des ONG. Leur pouvoir et leurs ressources sont fonction du soutien dont ils disposent de la part des États membres de l'UE et des rapports de force entre le SEAE et la Commission, en matière budgétaire. Ils représentent l'engagement international de l'UE et son approche multilatérale efficace.

#### **A. Du rôle du Représentant Spécial de l'UE.**

En République Démocratique du Congo, les missions EUPOL et EUSEC, et auparavant les opérations « Artémis » et EUFOR-RD Congo, opèrent en coopération avec les Nations Unies et autres partenaires-donateurs internationaux. Dans le domaine de la sécurité et de la défense, les orientations stratégiques sont élaborées dans le cadre des Nations Unies, en coopération avec les autorités de la RDC et avec la participation d'autres acteurs

---

<sup>1038</sup> En 2012 l'UE a 11 Représentants spéciaux qui couvrent l'Afghanistan, l'Asie centrale, la Bosnie-Herzégovine, le Caucase du Sud et la Géorgie, la Corne de l'Afrique, les droits de l'homme (depuis 2012), le Kosovo, le sud de la Méditerranée, le processus de paix au Moyen-Orient, le Soudan et l'Union Africaine ; Union Européenne, SEAE, « Représentants spéciaux de l'UE » ; [http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index_fr.htm) (consulté le 28 juin 2012).

régionaux, comme l’Afrique du sud, l’Angola, l’Ouganda et le Rwanda, qui ont une influence politique, économique et militaire dans le pays<sup>1039</sup>. L’influence économique de l’UE est relative car, les États membres sont peu engagés, directement, dans le pays. L’Accord de Cotonou est l’instrument majeur de l’assistance économique de l’UE à la RDC.

Même si les objectifs sont communs, tels que la paix et la sécurité, la reconstruction, la gouvernance et le développement économique et social, chaque intervenant garde son autonomie politique et opérationnelle, selon leurs mandats et les objectifs poursuivis. Cette situation permet aussi aux acteurs nationaux d’utiliser et orienter l’action internationale, au service de leurs intérêts. Ainsi, la présence d’EUFOR-RD Congo à Kinshasa, en 2006, a été perçue, par la population et par l’opposition congolaise au président Joseph Kabila, comme un soutien au président-candidat. Les missions EUPOL et EUSEC doivent aussi composer avec les contraintes nationales congolaises, en matière d’appropriation de la sécurité et de la défense, avec une autorité centrale dont le pouvoir diminue à mesure que l’on s’éloigne de la capitale. Les missions de la PSDC et les autres actions de l’UE en RDC, du ressort de la Commission, sont coordonnées mais tout en préservant une séparation institutionnelle et bureaucratique. Dans ces conditions le rôle du Représentant spécial se trouve affaibli.

La création de ce poste remonte à la crise des Grands Lacs, suite à la tentative de génocide des tutsis et des massacres d’hutus, par les forces de sécurité et des milices rwandaises hutu, au Rwanda, en 1994. Le 29 janvier 1996, le Conseil de l’UE a pris la décision de nommer un Représentant spécial de l’UE pour la région des Grands Lacs<sup>1040</sup>. Lors

---

<sup>1039</sup> L’Angola est présent dans la capitale, à Kinshasa et dans la province du Katanga. L’Ouganda et le Rwanda contrôlent, par le biais de forces armées irrégulières, une partie de l’est de la RDC notamment, là où se trouvent des exploitations minières et de bois.

<sup>1040</sup> Le Conseil de l’UE, réuni à Bruxelles, les 29 et 30 janvier 1996, a défini les objectifs et les missions de l’envoyé spécial de l’UE pour la région des Grands Lacs, dans les termes suivants :

« le Conseil désignera un envoyé spécial qui appuiera les efforts visant à créer les conditions nécessaires au règlement de la crise, y compris la préparation d’une Conférence sur la paix, la sécurité et la stabilité dans la région des Grands Lacs, étape importante dans la recherche d’une solution durable et pacifique. L’envoyé spécial soutiendra les efforts déployés par l’ONU et l’OUA, qui œuvrent pour faire cesser les conflits dans la région, et ceux des personnalités africaines qui prêtent leur concours aux deux organisations.

À cette fin, l’envoyé spécial :

- établira et maintiendra des contacts étroits avec les gouvernements des pays de la région, ainsi qu’avec d’autres gouvernements et organisations internationales intéressés, afin de définir les mesures à prendre pour résoudre les problèmes de la région ;
- travaillera en étroite coordination avec les représentants de l’ONU et de l’OUA dans la région, pour éviter que son action ne fasse double emploi avec les initiatives de ces organisations, qui sont chargées de convoquer la conférence ;
- coopérera avec les responsables régionaux et les autres parties œuvrant à la réalisation du même objectif ;

de la réunion du Conseil de l'UE, à Bruxelles, les 26 et 27 février 1996, M. Aldo Ajello, un diplomate italien et ancien conseiller du Secrétaire Général des Nations Unies, a été nommé au poste de RS<sup>1041</sup>. Pendant les années de guerre au Zaïre et après en RDC, depuis 1997, Aldo Ajello a été très actif dans la recherche de solutions négociées, mais à l'époque l'UE n'était pas en mesure de le soutenir, autrement que par la voie diplomatique. La paix, instable, a été le fait des Nations Unies et des pays qui étaient engagés dans la guerre en RDC. Ce n'est qu'à partir de 2003, avec l'opération « Artémis » que l'UE a commencé à établir une présence de sécurité en RDC, mais trop modeste par rapport aux besoins du pays et aux exigences stratégiques régionales.

Le Représentant Spécial de l'UE a joué aussi un rôle très important lors du processus électoral de 2006 et a offert à plusieurs reprises ses services de médiation aux parties congolaises qui s'affrontaient politiquement et aussi militairement. Cependant, il n'a pas été en mesure d'obtenir le soutien des États membres pour lancer une opération militaire en 2008, avec pour objectif de protéger les populations civiles de l'est du pays, lors des combats entre les FARDC et les forces fidèles au général congolais tutsi, Laurent Nkunda. L'arrêt des hostilités a été obtenu suite à un accord local, entre la RDC et le Rwanda, sous l'observation de la MONUC.

Le 11 août 2010, le Conseil de l'UE a adopté une Décision sur la prolongation du mandat du RS pour la région des Grands Lacs dans laquelle il renforce son rôle politique, sans pour autant lui donner l'autorité sur les missions PSDC et les missions de la Commission en RDC, ni les moyens administratifs et budgétaires, qui lui permettraient d'avoir une certaine autonomie dans son action de représentation, de médiation et en tant qu'interlocuteur des pays de la région, des Nations Unies, de l'UA et d'autres États concernés<sup>1042</sup>. Pour accomplir ses

---

- le cas échéant, établira des contacts avec d'autres parties pouvant avoir un rôle à jouer dans la réalisation de progrès. »

Union Européenne, 1902ème session du Conseil Affaires générales, Communiqué de presse, Bruxelles, les 29 et 30 janvier 1996, <http://presseuropa.fr/press-releases/1902e-session-du-conseil-affaires-generales-bruxelles-les-29-30-janvier1996-president-mme-susanna-agnelli-ministre-des-affaires-etrangeres-dela-republique-italienne> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1041</sup> M. Aldo Ajello est resté en fonctions pendant onze ans, de 1996 à 2007. Il a été succédé par M. Roeland van de Geer des Pays-Bas, qui est resté en poste jusqu'au 31 août 2011. Depuis cette date, la responsabilité du suivi de la situation dans la région des Grands Lacs a été transférée au RS pour l'Union Africaine. Ce poste a été occupé successivement par MM. Koen Vervaeke (Belgique, décembre 2007 – 31 octobre 2011) et Gary Quince (Royaume-Uni).

<sup>1042</sup> Le poste de Représentant Spécial de l'UE pour la Région des Grands Lacs, était important car, c'est en RDC que l'UE a ses deux plus grandes missions civiles de la PSDC, en Afrique sub-saharienne, l'EUPOL-RD Congo et EUSEC.

objectifs, le RS bénéficie du soutien des délégations de l'Union et des États membres, selon des modalités, qui relèvent de ces institutions et des États membres. Son secrétariat est constitué par du personnel détaché de la Commission, du Secrétariat du Conseil et du SEAE ainsi que des fonctionnaires nationaux. La Décision du Conseil précise cependant, que ces personnels restent sous l'autorité de leur gouvernement ou de l'institution européenne à laquelle ils appartiennent<sup>1043</sup>.

Le Représentant Spécial, dans son rôle de coordination, n'a pas d'autorité par rapport aux chefs des délégations et des missions, avec lesquels il doit maintenir des « contacts étroits » mais est chargé en même temps d'assurer la cohérence des activités d'EUPOL et d'EUSEC et de coordonner leurs activités avec les autres acteurs internationaux concernés par la RSS en RDC. Dans les faits, si la communication entre les chefs de mission, le chef de la délégation de l'UE et le RS est permanente, ces autorités répondent en priorité à leurs chaînes de commandement civil respectives, qui sont le SEAE/Capacité civile de planification et de conduite (CCPC) et la Commission. Les missions EUPOL et EUSEC poursuivent leur travail, en coopération avec la MONUSCO et les autres parties concernées, les autorités locales et des pays de la région et tiers, qui assistent le gouvernement de la RDC<sup>1044</sup>. La coordination entre les deux missions civiles de l'UE a été renforcée depuis 2010 mais les progrès dans la RSS et la réforme des forces armées sont remis régulièrement en question à cause de la poursuite de l'instabilité dans l'est de la RDC et des problèmes avec la réintégration de groupes armés à base ethnique dans les FARDC notamment, dans les régions çà l'est de la RDC (les Kivus).

---

Union Européenne, Décision 2010/440/PESC du Conseil, du 11 août 2010, prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union Européenne pour la région des Grands Lacs africains, JOUE L 211 du 12.8.2010, pp. 20-22.

<sup>1043</sup> Article 6 de la Décision 2010/440/PESC du Conseil, du 11 août 2010.

<sup>1044</sup> Les deux missions de l'UE, en cours, EUPOL et EUSEC, sont davantage ouvertes à la coopération et à la coordination internationale, ce qui tient aussi aux spécificités du processus de la Réforme du secteur de la sécurité et du secteur de la justice, où les Nations Unies gardent un rôle central. L'article 2 (Mandat) de la Décision 2010/576/PESC, du Conseil de l'UE, du 23 septembre 2010 « relative à la mission de police de l'Union Européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République Démocratique du Congo (EUPOL RD Congo) », souligne la nécessaire interaction entre la mission et les autres parties concernées par la RSS en RDC, dans les termes suivants :

« EUPOL RD Congo travaillera dans le cadre d'une coordination et coopération étroites avec d'autres bailleurs de fonds de l'UE, internationaux et bilatéraux, en vue d'éviter les doubles emplois. »

Les deux missions européennes sont aussi mieux coordonnées qu'à leurs débuts en 2005.

Union Européenne, Décision 2010/565/PESC du Conseil du 21 septembre 2010, relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République Démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), JOUE L 248 du 22.9.2010, pp. 59-63.

Union Européenne, Décision 2010/576/PESC du Conseil du 23 septembre 2010, relative à la mission de police de l'Union Européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République Démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE L 254 du 29.9.2010, pp. 33-39.

## **B. Des interactions entre l'UE et d'autres acteurs au Darfour.**

L'engagement de l'Union Européenne dans les tentatives internationales de résolution de la crise du Darfour, s'est fait essentiellement par la voie diplomatique dans le cadre de la PESC. Le soutien à la MUAS II, de 2005 à 2007, a eu lieu sans avoir à déployer une force européenne au Darfour. L'opération EUFOR-Tchad RCA a été la seule opération militaire, avec la présence d'une force armée, à la frontière entre le Tchad et le Darfour et en RCA. Son rôle a été essentiel pour la protection des camps de réfugiés contre des attaques de bandes armées, d'origine criminelle. Les différents groupes armés soutenus par le Soudan ou par le Tchad, qui opéraient dans la région ont évité les zones de présence des forces européennes. Dans ces deux opérations, l'UE a coopéré avec les Nations Unies et l'Union Africaine. Au Tchad et en RCA, l'UE a contribué à sécuriser l'acheminement de l'aide humanitaire et le travail des ONG humanitaires.

La mission d'assistance à la MUAS I et II, a été le premier cas concret de coopération entre l'UE et l'UA, avant l'établissement du Partenariat UE-Afrique en décembre 2007. En même temps, l'OTAN avait aussi décidé de répondre positivement à une demande d'assistance de la part de l'UA, ce qui a conduit à une duplication de l'effort européen, dans les deux organisations, au profit de l'UA<sup>1045</sup>. L'apport de l'UE a été crucial car elle était en mesure de financer directement la MUAS II, ce que l'OTAN ne pouvait pas faire. Cette capacité mise en œuvre à travers les mécanismes de la Facilité de paix pour l'Afrique et de l'Instrument de stabilité, gérés par la Commission européenne, a de facto permis à la MUAS II de se maintenir au Darfour en attendant le déploiement de la force hybride ONU-UA (MINUAD), qui avait connu presque un an de retard. De même, le soutien financier de l'UE est indispensable pour la poursuite des opérations de l'AMISOM de l'UA, en Somalie. L'efficacité des interventions de l'UE, en matière de prévention des conflits et de gestion des crises en Afrique subsaharienne, est très liée à cet aspect du financement qui distingue l'UE d'autres organisations internationales actives dans le même domaine, y compris les Nations Unies. La crise du Darfour a mis en évidence cette capacité, ce qui fait de l'UE le partenaire stratégique le plus important de l'UA.

En complément de l'action militaire, l'UE disposait aussi de » la « force de frappe »

---

<sup>1045</sup> L'assistance à la MUAS aurait aussi été une occasion pour établir un précédent de coordination entre l'UE et l'OTAN, étant donné que les ressources utilisées étaient mises à la disposition et au service de l'UA, par les mêmes États, dans les deux organisations. Toutefois, les rivalités politiques, ainsi que la volonté de certains États européens de promouvoir l'autonomie de la PESC, par rapport à l'OTAN, ont conduit à la duplication des initiatives et des dépenses, supportées par les mêmes États membres.

de la Commission européenne, par l'intermédiaire de la Direction générale de l'aide humanitaire, qui a succédé en 2004<sup>1046</sup>, à l'Office humanitaire de la Commission européenne (ECHO), créée en 1992. La DGAH a pour responsabilité de répondre aux situations d'urgence, d'origine humaine, dont les conflits et les crises, et d'origine naturelle, comme les tremblements de terre, les inondations et les épidémies (depuis 2010).

Elle est présente au Soudan, avec des bureaux à Khartoum, la capitale, à Nyala, au Darfour et, dans le Soudan du sud, à Djouba. En 2005, la DGAH avait mobilisé 30 millions d'euros pour l'assistance humanitaire aux populations civiles du Darfour<sup>1047</sup>. L'UE agissait ainsi sur deux domaines, en permettant à la MUAS II d'accomplir sa mission de surveillance au Darfour avec une mission PESD et en soutenant financièrement l'assistance humanitaire aux populations de la région, qui étaient protégées par la force africaine.

Toutefois, la MUAS II n'était pas en mesure de contrôler le Darfour ni d'arrêter les combats intermittents entre le gouvernement et les groupes armés d'opposition, en dépit des négociations politiques et les cessez-le-feu successifs. Ceci a continué à provoquer des déplacements de populations dont une partie importante, s'était réfugiée au Tchad et en RCA. Ces États avaient déjà leur propre problème de personnes déplacées, du à leurs conflits internes<sup>1048</sup>. C'est cette situation, avec un potentiel important de déstabilisation de ces deux États, dans lesquelles la France a une présence militaire et une influence politique, qui a conduit le Conseil de l'UE, suite à une demande des Nations Unies, à déployer l'opération EUFOR-Tchad RCA, de septembre 2007 à mars 2009.

En dépit d'une large participation des États membres notamment, auprès de l'état-major de l'opération, près de Paris, c'est la France qui a le plus contribué au succès de

---

<sup>1046</sup> Commission Européenne, Aide humanitaire et protection civile, [http://ec.europa.eu/echo/about/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/about/index_fr.htm) (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1047</sup> En 2011, le montant de l'assistance fournie par ECHO pour le Soudan et le Soudan du sud, était de 140 millions d'euros, divisé entre les deux pays. Au premier semestre de 2012, l'aide était de 87 millions d'euros, dont 45 millions pour le Soudan du sud et 42 millions pour le Soudan.

Source : Commission européenne, Aide humanitaire et protection civile ; Soudan, [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sudan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sudan_en.pdf) (consulté le 5 juillet 2012) et Soudan du sud, [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/south-sudan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/south-sudan_en.pdf) (consulté le 5 juillet 2012).

<sup>1048</sup> La République Centrafricaine, qui a connu une situation de violences internes et celles provoquées par l'arrivée d'éléments de l'Armée de Libération du Seigneur (LRA), en provenance de l'Ouganda, s'est trouvée aussi confrontée à l'arrivée de réfugiés du Darfour. Le nombre de personnes déplacées a atteint les 200 000, et le nombre de réfugiés dans les pays voisins (Tchad et Soudan), 100 000, pour une population totale d'environ 4,5 millions d'habitants, en 2008.

UNHCR (Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés), Rapport global 2009 du HCR – République Centrafricaine, 1 juin 2010, <http://www.unhcr.fr/4c4854930.html> (consulté le 28 mai 2012).

l'opération<sup>1049</sup>, avec le soutien logistique des dispositifs nationaux français « Épervier », au Tchad et BOALI, en RCA.

L'action multidimensionnelle de l'UE dans la crise du Darfour a aussi conduit au renforcement du rôle politique du Représentant spécial de l'UE pour le Soudan, qui avait été nommé en 2005<sup>1050</sup>. Son mandat a été modifié, le 1<sup>er</sup> août 2011, pour prendre en compte l'indépendance du Soudan du sud<sup>1051</sup>. Le RS exerce ses fonctions pour les deux États, avec une grande responsabilité, au vu de la situation conflictuelle qui existe entre le Soudan et le Soudan du sud, et à l'intérieur de chacun de ces pays. Toutefois, à la différence du RS pour la région des Grands Lacs, il ne peut pas s'appuyer sur des missions PSDC qui agiraient dans la région, en matière de RSS ou autre activité visant au renforcement de la sécurité régionale<sup>1052</sup>. À la fin de l'année 2011, le Conseil de l'UE a décidé de lancer une mission PSDC, au Soudan du sud, mais destinée uniquement à sécuriser l'aéroport international de Djouba<sup>1053</sup>. Lors du conflit armé entre les deux Soudans, de mars à mai 2012, l'UE n'a pas eu un rôle très actif et le conflit a été arrêté suite à la médiation de l'UA, assistée par les Nations-Unies et avec des interventions diplomatiques des États-Unis et de la Chine.

---

<sup>1049</sup> Les ONG engagées dans le terrain ont bénéficié d'un environnement général plus sécurisé, avec le déploiement d'EUFOR-Tchad/RCA, mais ont toujours été confrontées à la violence des bandes armées, d'origine criminelle. Ces attaques ont forcé certaines ONG à suspendre l'aide humanitaire des personnes déplacées dans l'est du Tchad et Médecins Sans Frontières (MSF) et Action Contre la Faim (ACF) ont suspendu la plupart de leurs activités dans les régions de Dogdoré et Ade près de la frontière soudanaise, en 2008. En cette même année, quand EUFOR-Tchad RCA était déjà opérationnelle, les Nations Unies ont enregistré 124 attaques contre le personnel humanitaire, avec 4 morts, et sur les personnes déplacées et des réfugiés, y compris les détournements de voitures et vols à main armée, selon des statistiques de l'ONU, en 2008.

Gros-Verheyde Nicolas, « Nouvelles attaques au Tchad, les ONGs suspendent à nouveau l'aide », Blog Bruxelles 2, B2, 30 octobre 2008, <http://www.bruxelles2.eu/zones/tchad-soudan/nouvellesattaquesautchadlesongssuspendentanouveaulaide.html> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1050</sup> Le premier Représentant Spécial de l'UE pour le Soudan, M. Pekka Haavisto (Finlande), a été nommé par le Conseil de l'UE, le 18 juillet 2005; voir, Union Européenne, Action commune 2005/556/PESC du Conseil, du 18 juillet 2005, portant nomination du Représentant spécial de l'Union Européenne pour le Soudan, JOUE L 188 du 20.7.2005, pp. 43-45.

Le 11 août 2010, le Conseil a nommé Mme Rosalind Marsden (Royaume-Uni) pour succéder à M. Haavisto.

<sup>1051</sup> Union Européenne, Décision 2011/499/PESC du Conseil, du 1er août 2011, modifiant et prorogeant la décision 2010/450/PESC portant nomination du représentant spécial de l'Union Européenne pour le Soudan, JOUE L 206 du 11.8.2011, pp. 50-52.

<sup>1052</sup> La Décision 2011/499/PESC du Conseil, a ajouté aux objectifs généraux du mandat du RS, un rôle politique dans une matière opérationnelle, qui relève de la police et de l'armée, qui est l'élimination de l'Armée de Libération du Seigneur. Toutefois, les opérations militaires dans ce domaine se déroulent surtout dans l'Ouganda et, en partie en RCA et en RDC. Lors du conflit entre les deux Soudans, de mars à mai 2012, le RS a eu un rôle de médiation qui n'a pas donné des résultats.

<sup>1053</sup> Union Européenne, Décision 2012/312/PESC du Conseil, du 18 juin 2012, concernant la mission PSDC de l'Union Européenne relative à la sûreté aérienne au Soudan du sud (EUAVSEC – South Sudan), JOUE L 158 du 19.6.2012, pp. 17-20.

## BILAN/CONCLUSION DU TITRE PREMIER

L'objet de ce titre était de démontrer comment des solidarités, des partenariats, se sont-elles développées autour de l'UE, dans une perspective de complémentarité, pour un meilleur résultat, non seulement en matière de prévention des conflits et de gestion des crises en Afrique subsaharienne, mais surtout en matière d'accélération de la nouvelle architecture sécuritaire africaine.

Ce faisant, il a été démontré que ce processus de complémentarité est essentiellement dominé par les couples UE-ONU et UE-UA dont les interactions ont souvent conduit à des dynamiques UE-ONU-UA, ouvertes aux tiers, institutionnels, étatiques et non-gouvernementales.

Entre l'UE et l'ONU, il a été rappelé le caractère ancien de la relation. La Communauté Européenne avait obtenu le statut d'observateur au sein de l'ONU, en 1974. Ce statut a fait l'objet d'une intéressante étude du Professeur Catherine FLAESCH-MOUGIN<sup>1054</sup>. En effet, sur le terrain de la paix et sécurité internationales, leur régionalisation

---

<sup>1054</sup> FLAESCH-MOUGIN Catherine, Les relations avec les Organisations Internationales et la participation à celles-ci, in *Le Droit de la CE et de l'Union Européenne*, Commentaire J. MÉGRET, Vol. 12, Relations extérieures, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2005, 643 p., pp. 369-391.

L'auteure analyse les particularités de la participation la Communauté Européenne en tant que membre d'autres organisations internationales, de la manière suivante :

« Le statut de membre à part entière d'une organisation internationale de type intergouvernemental est, comme ce qualificatif l'indique, en, principe réservé aux États. La charte de l'ONU, de façon, significative, prévoit dans ses articles 3 et 4 que « les membres ne peuvent être que les États ». Cette situation repose sur le fait que ceux-ci disposent, dans les domaines d'intervention de l'organisation, des compétences nécessaires pour adopter les actes et les mettre en œuvre sur leur propre territoire. Or la Communauté, dans la mesure où elle a bénéficié de transferts de compétences de la part de ses États membres au titre de certains politiques (agricole, pêche, commerciale, transports...), devrait logiquement, d'un strict point de vue juridique, se voir reconnaître un statut prenant en compte une telle situation. À défaut, il existe des risques d'incohérence, notamment celui de devoir faire adopter par les États membres, au sein des organisations internationales, des actes qui, par la suite, devront être mis en œuvre par la Communauté. Pourtant, comme le note L. Sennet, « en Droit International, le statut de membre ne saurait toutefois se réduire à une question de compétence. Il s'agit d'une question autonome qui dépend aujourd'hui de la combinaison de trois facteurs : la compétence de la Communauté, l'accord des États membres et l'accord de l'organisation internationale ou des États parties ». Aussi, en dépit de l'importance des compétences, y compris exclusives, de la Communauté européenne, sa participation à une organisation internationale en tant que membre à part entière reste exceptionnelle et les modalités de concrétisation de ce statut sont diverses. (...)

En dehors des organisations [régionales] de pêche (...) où elle bénéficie d'une bonne acceptation, la Communauté n'est membre à part entière que de quelques autres organisations internationales : la FAO, l'OMC et la BERD auxquelles il faut ajouter des structures institutionnelles plus légères créées par des accords ou conventions et qui, par certains côtés, leur sont assimilables même si elles n'ont pas toujours tous les attributs d'une organisation internationale (...) Mais dans ces hypothèses, sauf cas particuliers, la qualité de membre de la Communauté ne remet pas en cause, la présence de ses États : leur participation est donc cumulative. Cependant,

autour de l'UE comme acteur principal, a donné lieu à des solidarités UE-ONU au sein desquelles ces deux parties ont tiré des gains multiformes.

D'un côté l'UE a bénéficié de la légitimité internationale conférée à ses interventions sur des théâtres subsahariens, par des résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Une telle couverture onusienne renforce l'image de l'UE dans sa volonté de promotion d'un multilatéralisme efficace, dans un contexte où le souvenir de l'unilatéralisme américain est encore vivace, comme conséquence de la fin de la Guerre froide et manifestation de l'hyperpuissance américaine.

En même temps, les autorisations onusiennes ont légitimé les interventions européennes vis-à-vis des opinions publiques nationales des États membres, de plus en plus

---

en pratique, les situations sont réglées de façons diverses et chacune procède d'une « histoire » particulière. Ceci témoigne (...) du fait que l'acquisition d'un statut de membre, y compris d'une institution spécialisée des Nations unies, n'a pas nécessairement un effet d'entraînement vis-à-vis d'autres organisations dont le domaine d'activité recoupe pourtant des sphères de compétence communautaires. Surtout, l'octroi du statut de membre à part entière n'aboutit pas automatiquement à conférer à la Communauté tout à fait les mêmes droits (représentation dans les organes, participation aux débats, droit de vote...) et les mêmes obligations (financières notamment) que celles de tout État membre de l'organisation. Il n'implique en effet pas nécessairement une totale assimilation, illustrant là une nouvelle fois les réticences des États souverains à son égard, y compris de la part de ses propres États membres. (...)

[Au sein de la FAO] pour les réunions ouvertes à la Communauté, le droit de parole ainsi que celui de déposer des amendements ou propositions lui sont reconnus, mais en alternance avec ses États, en fonction du détenteur de la compétence pour la question traitée et sous réserve d'une information préalable à ce sujet. Quant au droit de vote, il est expressément reconnu à la Communauté par l'acte constitutif à l'article II, par. 4. Mais elle n'a pas de voix propre et dispose uniquement d'un nombre de voix égal au nombre de ses États habilités à participer à la réunion en cause (article II, par. 10) et n'a donc pas automatiquement vingt-cinq voix. Ce droit de vote est lui aussi exercé en alternance avec celui des États, en fonction du titulaire de la compétence pour la question traitée et jamais cumulativement. En pratique, les difficultés sont fréquentes car il est rare qu'une question procède intégralement des compétences de la Communauté ou de ses États et de délicates discussions intracommunautaires ont souvent lieu à propos de la répartition des compétences.

S'agissant des obligations incombant normalement aux membres de l'organisation, il faut signaler que la Communauté n'a pas en revanche à contribuer en plus de ses États au budget ; elle n'y verse qu'une contribution annuelle visant à couvrir les dépenses administratives découlant de son statut de membre. En conséquence, elle ne prend pas part au vote du budget. » (...)

S'agissant (...) de l'ONU, la Communauté ne bénéficie pas d'un statut consultatif dans tous les organes principaux. Sa présence n'est pas assurée au Conseil de sécurité et elle n'a pas accès à la Cour internationale de justice ; en revanche, elle a été autorisée à bénéficier du statut d'observateur depuis 1974 au Conseil économique et social et auprès de l'Assemblée générale ; elle participe, de plus, aux travaux des nombreux organes subsidiaires qui en dépendent. »

[Le statut d'observateur de l'UE, auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies, a connu une évolution importante en mai 2011. La résolution A/RES/65/276 de l'Assemblée générale, du 3 mai 2011, renforce le statut d'observateur de l'UE. Les représentants-observateurs de l'UE, peuvent désormais être inscrits sur la liste des orateurs « avec les représentants des grands groupes », être invités à participer au débat général, faire circuler leurs communications pertinentes sous le label des « documents de l'Assemblée ou documents de réunion ou de conférence », de présenter des propositions et des amendements et exercer un droit de réponse limité. Les représentants de l'UE n'ont pas de droit de vote, ni d'être candidats à des postes, ni « d'être coauteurs de projets de résolutions ou de décisions (...)].

préoccupées par les questions de politique intérieure que par les malheurs chroniques africains. Dans tous les cas, les actions communes européennes pour les opérations PESD/PSDC font toujours référence aux résolutions des Nations Unies, comme cela a été démontré.

Les gains tirés par l'ONU dans sa relation avec l'UE en Afrique, ne sont pas moins indéniables. En effet, si avec la Guerre froide, les OMP des Nations Unies ont été condamnées à demeurer dans une posture inconfortable, il n'en demeure pas moins que celles-ci soient désormais exemptes de la moindre difficulté, notamment, de mise en œuvre. D'abord, il est étayé qu'il n'est pas évident d'obtenir le consentement des belligérants ; ces derniers invoquant très souvent le manque potentiel d'impartialité des forces provenant de certains États comme ce fut le cas avec le Soudan, pour le Darfour.

Ensuite, il a été étayé que même lorsqu'une opération onusienne est décidée, son opérationnalisation est souvent laborieuse et nécessite une période d'« incubation » souvent longue avec des risques importants d'aggravation de la situation sécuritaire sur le terrain. Aussi, l'ONU fait-elle souvent appel à la communauté internationale pour une opération intérimaire. C'est ce qui s'est passé quand l'UE est intervenue avec l'opération « Artémis », à titre intérimaire à Bunia, en Ituri, à l'est de la RDC en 2003. Il est démontré qu'il s'agissait de donner à l'ONU le temps nécessaire au renforcement de ses forces dans la région. Ce mode séquentiel a aussi été mis en œuvre au profit de l'ONU par l'opération EUFOR-TCHAD/RCA en prélude à la MINURCAT.

Il a enfin été démontré que l'UE soit dans le besoin d'obtenir, pour des opérations en cours, un soutien d'une force d'élite capable de faire face à une dégradation brusque de la situation sur le théâtre d'opérations. Une telle sollicitation onusienne a été étayée par l'opération parallèle EUFOR-RD Congo, en 2006, en appui à la MONUC dans le cadre des élections politiques congolaises.

Entre l'UE et l'UA, ainsi qu'avec les CER, il a été mis relief que c'est plus l'organisation panafricaine et ses mécanismes régionaux qui tirent grand profit du soutien multiforme de l'UE. Ce soutien comprend la formation et l'assistance financière et logistique, directe ou par l'intermédiaire des États membres. Les concrétisations de ce soutien multidimensionnel européen ont été élucidées à travers notamment les cycles AMANI-Africa, par le Partenariat Stratégique UE-Afrique, signé à Lisbonne le 9 décembre 2007 et par l'assistance à la MUAS au Soudan-Darfour et à l'AMISOM, en Somalie.

Si l'UA, en tant que telle, n'apporte pas une assistance directe au développement de la PSDC, il a été toutefois argumenté que l'UE a trouvé en Afrique subsaharienne un terrain qui lui offre d'indéniables opportunités d'affirmation et de confirmation de son ambition d'une posture d'acteur mondial. Ça lui permet de démontrer son autonomie d'action sans recours aux « Accords de Berlin Plus », avec l'OTAN. Ce qui a été le cas avec « Artémis » et ensuite avec EUFOR-RD Congo et EUFOR-Tchad/RCA, en matière d'opérations terrestres. C'est aussi le cas, au plan des forces navales, avec EUNAVFOR « Atalanta ».

Cette manifestation d'autonomie européenne, qu'offre l'Afrique, est d'autant importante qu'en Europe, pour les opérations en ex-République yougoslave de Macédoine, « Concordia », et en Bosnie-Herzégovine, « Althea », l'UE n'a pas pu se déployer, sans le recours à « Berlin Plus ». De plus, cette expression d'autonomie, vue par les uns comme étant un début de coupure du « cordon ombilical » avec les États-Unis, et par les autres comme un début de « sevrage », est en réalité une atténuation du principe de « droit du premier refus » induit par la règle des « 3D » (non-découplage, non-duplication et non-discrimination.), qui régit le lien transatlantique, en général, et l'« Accord de Berlin Plus », en particulier<sup>1055</sup>.

Enfin, l'action pacificatrice européenne en Afrique subsaharienne, est présentée comme une occasion de développement des accords de participation avec des États tiers ou de coordination avec ces derniers, lors des opérations et missions de l'UE. C'est notamment le cas pour la participation de la Turquie à « Artémis » en RDC et de la Russie à EUFOR-Tchad/RCA. Ce fut également l'occasion du développement des SOFA et des SOMA, en dehors de ceux de l'ONU. Il s'agit des SOFA et SOMA basés sur les modèles élaborés à l'UE.

La complémentarité apportée par les États africains subsahariens, dans le cadre de ces accords, s'est traduite par l'accueil des troupes européennes et des missions civiles sur leur territoire, que ce soit en tant que théâtre d'opérations ou pour des raisons de transit et de stationnement de forces de réserve en attente. C'est le cas, par exemple, du stationnement d'éléments de l'opération « Artémis » en Ouganda, en 2003. Même si à l'époque, il n'y avait

---

<sup>1055</sup> Ces arguments sont dans la logique de la déclaration faite par Mme Madeleine Albright, qui était alors Secrétaire d'État des États-Unis, lors d'une conférence de presse au siège de l'OTAN, le 8 décembre 1998. Mme Albright avait alors invoqué trois principes dans les relations entre l'OTAN et ce que l'on nommait à l'époque l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense : pas de diminution du rôle de l'OTAN, pas de duplication des fonctions et pas de discrimination entre les États de l'OTAN et ceux qui se réclamaient de l'IESD. Cette règle des trois « D » a été ensuite transposée dans les relations entre l'OTAN et l'Union européenne, au début du siècle, et s'est concrétisée dans les Accords de « Berlin Plus ».

pas eu de SOFA, les forces européennes ont bénéficié du statut conféré à celles de la MONUC. Il y a eu des SOFA pour les Forces en attente au Gabon dans le cadre D'EUFOR-RD-Congo.

Toutes ces solidarités autour de l'UE l'ont été pour gérer un conflit ou une crise donnée en Afrique subsaharienne. Mais elles se sont aussi développées à l'occasion du processus, encouragé par l'UE, d'appropriation de la sécurisation africaine par les Africains eux-mêmes, à la fois consentie par ces derniers et impulsée par les États européens, quoique cette appropriation soit laborieuse.

## **TITRE DEUXIÈME : UNE APPROPRIATION DE LA SÉCURISATION AFRICAINE SOLLICITÉE ET CONSENTIE QUOIQUE LABORIEUSE.**

La construction de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité ne peut pas être accomplie par les seuls efforts africains. L'aide internationale est nécessaire pour combler les insuffisances et les lacunes africaines. Celles-ci sont le résultat d'une combinaison de facteurs politiques, capacitaires et économiques. L'assistance des Nations Unies, de l'UE et d'États partenaires à titre bilatéral, peut aider à atteindre certains objectifs. Mais, dans un contexte international, politique et économique, complexe et contrasté, l'aide extérieure a tendance à être plus sélective, au gré, des intérêts du moment, des organisations et pays pourvoyeurs.

En même temps, les tentatives françaises d'eupéanisation des questions de paix et de sécurité africaines, en recherchant un partage du fardeau, n'ont pas suscité une véritable adhésion d'autres États membres de l'UE.

Les opérations militaires et les missions civiles de la PSDC, acceptées par l'UA et les États hôtes, n'ont été souvent que des exercices dans des conditions réelles, et très contrôlées, destinés, certes à contribuer à la paix, mais aussi à vérifier, à tester et à évaluer, les mécanismes et les instruments de la PSDC. La faible participation numérique de la majorité d'États membres UE à ces actions, ainsi que les délais imposés aux opérations militaires, démontrent que les perceptions nationales, sur l'importance stratégique de l'Afrique ne sont pas au même niveau. Ainsi, l'activisme des États européens, africanistes, a fini par susciter des réserves d'autres États membres, qui estiment qu'il y a d'autres priorités, en Europe, notamment, à l'Est et dans le Caucase.

Avec la crise financière internationale qui affecte particulièrement la zone euro, l'engagement direct de l'UE sur des théâtres africains risque de s'effriter davantage.

Mais, en même temps, l'attractivité africaine, de ce 21<sup>ème</sup> siècle, fait de l'Afrique un continent stratégique sur lequel les États membres de l'UE, notamment les principaux africanistes que sont la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, qui ont d'importants intérêts actuels et potentiels à préserver, se désengageront difficilement, sans s'assurer de la sécurisation préalable et pérenne de leurs intérêts.

Aussi, l'UE, soit directement, agit-elle, pour une appropriation de leur sécurité par les Africains, en matière de capacités de prévention des conflits et de gestion des crises,

notamment par les missions civiles de la PSDC, en RDC, au Sahel et dans la Corne de l'Afrique, objet du chapitre II, grâce, entre autres, à un appui des forces nationales européennes, notamment celles de la France, et celle propre à l'UE, au développement des capacités africaines nationales, de l'UA et subrégionales, tel que cela sera démontré dans le chapitre premier.

## **CHAPITRE PREMIER : L'IMPULSION D'ÉTATS UE A UNE APPROPRIATION AFRICAINE DE SA SÉCURITÉ.**

La présence militaire européenne en Afrique subsaharienne n'a eu cesse de se réduire, les vingt dernières années. L'activisme interventionniste de la France, suivi, de manière plus réservée, par d'autres États membres, n'a pas suscité une grande adhésion de la part de ceux-ci. Les opérations des années 2003 à 2007, « Artémis », EUFOR-RD Congo et EUFOR-Tchad RCA, ont été davantage le résultat de l'impulsion française, que d'une réflexion européenne sur les objectifs stratégiques de l'UE en Afrique.

Les missions civiles ont suivi le même schéma, avec une participation importante des pays européens africanistes, tels que la France, le Portugal, la Belgique et l'Espagne. Parmi ceux-ci, la France occupe une place particulière avec le maintien de bases et d'une présence militaire active dans les « pays du champ »<sup>1056</sup>, ceux de l'Afrique francophone. Cette spécificité fait de la France un pays à part, parmi les États membres de l'UE.

Cependant, pour des raisons politiques, opérationnelles et budgétaires, la présence militaire française a été réduite depuis une décennie. Les relations entretenues avec les « pays du champ » ont évolué graduellement, vers une relation moins familière et plus pragmatique, dans un contexte où les pays africains font l'objet d'appels d'autres parties du monde, notamment de la Chine et des États-Unis. En même temps, quand les intérêts nationaux sont en jeu, la France n'a pas hésité à intervenir militairement, sous couvert de la légitimité conféré par les Nations Unies ; mais, dans la pratique, de manière unilatérale. Les opérations au Rwanda, au Tchad et en Côte d'Ivoire, ont démontré la volonté et la capacité française de préserver ses intérêts et de garder son influence dans l'évolution politique des pays de l'Afrique francophone. Ce qui est d'autant aisé, que la France ne connaît pas de concurrence européenne, directe, dans cette matière.

Mais il demeure que la présence militaire française est dans un processus de changement de posture stratégique, avec une concentration dans deux pôles de soutien, l'un en Afrique centrale et l'autre dans la Corne de l'Afrique.

---

<sup>1056</sup> L'expression « les pays du champ » désigne les nouveaux États issus de la décolonisation française dans les années 1960, notamment en Afrique subsaharienne. Les quatre États du Sahel, l'Algérie, le Mali, la Mauritanie et le Niger, qui ont établi une coopération en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme dans l'espace sahélo-saharien, entre 2008 et 2010, ont aussi adopté l'expression de « pays du champ » pour désigner leur groupement.

Le Sénégal et le Tchad ont même obtenu une réduction du dispositif militaire français présent sur leur territoire. La stabilisation de la situation en Côte d'Ivoire, après l'intervention française en 2011, a déjà conduit à une réduction du volume des forces du dispositif « Licorne », d'autant plus que l'ONUCI est encore présente dans le pays pour le moyen terme. L'amélioration des capacités de projection des forces françaises, par voie maritime ou aérienne, plaide aussi pour une réduction de l'ensemble des forces militaires présentes en Afrique.

La politique étrangère de l'UE, en direction de l'Afrique, est, en effet, le reflet de l'état des perceptions nationales des États membres et de l'action des pays européens africanistes. Ce compromis a permis le lancement de quatre opérations militaires et de neuf missions civiles de la PSDC, dont trois au début de 2012. Cependant, ces engagements communs restent très limités, que ce soit dans le temps et dans les effectifs, pour les opérations militaires, ou en matière d'objectifs et de ressources, pour les missions civiles. En parallèle, la multiplication récente des crises africaines, au Sahel, en RDC et dans la région des deux Soudans, appelle à davantage d'interventions. Mais les États membres de l'UE sont absorbés par la crise économique de la zone euro, qui a aussi des effets en matière de budgets de la défense.

Toutefois, l'Afrique demeure, pour le moment, le seul continent où l'UE peut envisager de conduire des opérations militaires et des missions civiles de la PSDC, en dehors de l'Europe. L'UE bénéficie en effet, en Afrique, des réseaux bilatéraux que certains États membres, comme la France, ont bâtis pendant des décennies et d'une image généralement positive, du moins dans les zones où elle a agi et agit encore. Les États hôtes sont aussi très dépendants ou intéressés par les avantages économiques de la coopération avec l'UE, quoique cela ne soit pas garanti dans tous les cas. L'Union profite aussi d'initiatives bilatérales, dans le cadre desquelles elle peut apporter une assistance complétive.

Même si l'UE offre un cadre de coordination, de mutualisation et de partage des charges, les États membres, engagés en Afrique, poursuivent leurs approches bilatérales. Mais, seule la France maintient une présence militaire en permanence. Les deux grands partenaires de la France au sein de l'UE, le Royaume-Uni et l'Allemagne, ont une approche plus civile que militaire, axée sur la diplomatie économique et la seule assistance aux capacités africaines. Ceci étant, ils ont des intérêts politiques et économiques à faire valoir mais sont plus réservés en matière de déploiement de forces armées pour la résolution des conflits et des crises en Afrique. En une décennie, le Royaume-Uni n'est intervenu qu'une seule fois, en Sierra Leone, en 2000. En Allemagne, les contraintes politiques qui pèsent sur le déploiement de la

Bundeswehr, en dehors de l'Europe, freinent des déploiements à répétition en Afrique subsaharienne.

Les situations internes dans certains États africains interfèrent aussi sur les objectifs des opérations et des missions européennes ; ce qui a conduit, dans le passé récent, à l'absence d'un consensus sur un besoin d'intervention militaire et à l'arrêt d'une mission civile de la PSDC. La complexité de la situation sécuritaire en RDC, où l'UE est engagée avec deux missions civiles, depuis 2005, et en Guinée-Bissau, qui est victime d'une instabilité politique chronique depuis son indépendance, en 1974, ont tempéré la volonté de certains États européens de s'engager davantage dans ces deux pays.

L'absence de consensus européen dans le premier cas, en 2008, n'a pas permis d'arriver à un compromis où les États qui souhaitaient s'engager auraient pu intervenir, sous couvert d'une demande explicite des Nations Unies. En Guinée-Bissau, les acteurs locaux ont préféré risquer un litige avec l'UE, plutôt que de céder sur le principe de leur souveraineté politique. Le pays avait aussi une alternative, dans le cadre bilatéral, avec le Portugal et l'Angola, qui ont pris le relais de la mission de l'UE.

C'est dans ce contexte d'une volonté partagée de responsabilisation africaine pour sa sécurité que la France a révisée sa présence militaire en Afrique (section 1) et que les autres africanistes européens organisent des dynamiques bilatérales (section 2).

### **Section 1 : La volonté française de responsabilisation africaine en phase avec la révision de sa présence militaire.**

Les forces armées françaises n'ont jamais cessé d'être présentes en Afrique subsaharienne, même après les indépendances, dans les années 1960. Elles y sont restées dans le cadre d'accords de défense et d'assistance technique et opérationnelle, pour protéger les intérêts politiques et économiques français et pour encadrer les nouvelles armées nationales. Cet ensemble d'intérêts nationaux français, partagé avec les Gouvernements africains des « pays du champ », constitue l'essence de la « Françafrique », qui était un réseau d'influence politique, culturelle, économique et militaire, mis en place par la France, avec l'assentiment des élites nationales africaines au pouvoir.

La France a tiré de grands bénéfices de ce système, qui a contribué à la préservation de son statut de grande puissance européenne. En échange, les États africains ont bénéficié d'une protection militaire, d'une assistance économique et technique au développement et d'une prise en compte de leurs intérêts par la CEE, puis par l'Union Européenne, grâce à

l'impulsion française, pour faire de l'Afrique l'une des priorités stratégiques de l'UE.

La présence militaire française relève aussi de considérations opérationnelles. Les forces prépositionnées ou en opérations, contribuent en effet, au maintien et au développement des capacités militaires et permettent à la France de disposer de points d'appui pour la projection de ses forces dans le monde. Après les États-Unis, aucun autre pays ne dispose d'un tel réseau de bases en dehors des frontières nationales.

Les forces françaises sont aussi un instrument d'influence diplomatique et économique de la France, au niveau régional et international. Leur présence et leur intervention était légitimée par différents accords de coopération et d'assistance en matière de défense, signés au moment des indépendances ou, plus tardivement, au gré de l'évolution de la relation entre les nouveaux États africains et la France.

Cette relation est une spécificité française qui n'a pas d'équivalent chez d'autres États européens « historiques », soit parce que les enjeux africains n'ont pas la même importance stratégique (cas du Royaume-Uni), soit du fait de l'insuffisance des moyens politiques, économiques et des capacités militaires pour intervenir en Afrique de manière autonome (cas du Portugal, de la Belgique ou de l'Allemagne).

Les éléments politiques, culturels, économiques et militaires de l'influence française en Afrique francophone, sont ainsi dans ce nouveau contexte depuis le début du XXIème.

L'évolution de la politique africaine de la France, sous l'impulsion successive des Présidents François Mitterrand, Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy, n'a pas produit des ruptures stratégiques majeures ni remis en question un modèle de coopération-dépendance, notamment en matière économique et militaire, dont la conception et la mise en place datent des années 1960. Cette évolution a été progressive, quantitative et qualitative. L'action des forces françaises a évolué vers un modèle d'assistance et de soutien, dont l'une des réalisations concrètes est le programme RECAMP.

La France a aussi cherché à « européeniser » ses initiatives africaines, avec des résultats mitigés dans la durée, du fait d'une participation modeste, en personnels et en ressources techniques et financières, et limitée dans le temps, de la part de ses partenaires dans l'UE.

En même temps, essentiellement pour des raisons budgétaires et stratégiques, le dispositif militaire français en Afrique a été rationalisé. Le nombre de soldats et de bases

militaires a été réduit. Mais, pour autant, cela ne signifie pas un désengagement du continent ou une perte d'influence stratégique, car la révision amorcée de la présence militaire française en Afrique (sous-section 1) s'accompagne d'une assistance aux forces africaines en termes de formation par le mécanisme RECAMP et de soutiens aux opérations africaines (sous-section 2).

### **Sous-Section 1 : Une réduction stratégique de la présence militaire française sans désengagement de l'Afrique.**

En mai 2012, l'on dénombrait 18 800 militaires français qui étaient déployés à l'extérieur de la Métropole, dont environ 4000 en Afrique subsaharienne<sup>1057</sup>. Les forces françaises déployées dans le monde sont réparties en quatre catégories principales suivantes<sup>1058</sup> :

- forces de souveraineté : 7400 militaires ;
- forces de présence : 4400 militaires ;
- opérations extérieures à titre national : 1800 militaires ;
- opérations extérieures multinationales : 5200 militaires.

La présence militaire française, en Afrique subsaharienne, correspond aux trois dernières catégories, avec des dispositifs militaires présents à Djibouti, au Gabon et au Sénégal, au titre des forces de présence<sup>1059</sup> ; au Tchad, en Côte d'Ivoire, dans le Golfe de Guinée et en République Centrafricaine, au titre d'opérations extérieures nationales. En ce qui concerne les opérations multinationales, les forces armées et de sécurité françaises, contribuent aux missions et opérations de l'ONU (ONUCI, MONUSCO) et de l'UE (RDC, Atalanta, EUTM-Somalia, EUCAP-Nestor, EUCAP SAHEL-Niger et EUAVSEC-Soudan du sud)<sup>1060</sup>. En République Centrafricaine, les forces françaises soutiennent aussi la mission de la

---

<sup>1057</sup> Le chiffre des forces déployées en Afrique subsaharienne comprend les forces de présence et les forces en opérations extérieures, à titre national ou dans un cadre multinational.

Source : Ministère de la Défense (France), « Les chiffres clés de la défense », Édition 2012, juillet 2012, p. 17, <http://www.defense.gouv.fr/content/download/174971/1890220/file/Chiffres%20cl%C3%A9s%20D%C3%A9fense%20ed-2012.pdf> (consulté le 10 août 2012).

<sup>1058</sup> Idem.

<sup>1059</sup> État-Major des Armées (France), « Forces prépositionnées », <http://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees> (consulté le 10 août 2012).

<sup>1060</sup> La contribution française est très réduite dans les missions de l'ONU en Afrique subsaharienne, auxquelles la France participe seulement avec des officiers de liaison. Dans les missions et les opérations de l'UE en Afrique subsaharienne, la participation la plus importante est celle dans l'opération Atalanta où la France a déployé des

CEMAC, la MICOPAX. En 2012, la France dispose de deux bases de présence ainsi que pour ses interventions en Afrique subsaharienne, à Djibouti, dans la Corne de l’Afrique et à Libreville, au Gabon<sup>1061</sup> et, à une moindre mesure, au Sénégal, pour des intérêts réciproques, comme on le verra en point A, avant d’aborder le point B, relatif aux forces françaises en OPEX à titre national, en application des accords de défense.

#### **A. Des forces de présence pour les intérêts réciproques de la France et des pays hôtes.**

Les forces armées françaises déployées à Djibouti, au Gabon et à une moindre mesure, au Sénégal sont des forces de présence. Elles ont pour mission principale la défense des intérêts et des ressortissants français. Elles garantissent aussi les engagements de la France envers les États hôtes, selon les stipulations des accords de défense qui lient la France à ces pays. Les forces prépositionnées contribuent aussi à la prévention des conflits, dans le cadre régional et international et participent à la mise en place des capacités africaines en matière de paix et de sécurité<sup>1062</sup>. Cette mission est exécutée au bénéfice des forces nationales des États qui accueillent les forces françaises ainsi que des capacités régionales et de l’UA.

La présence des forces françaises en Afrique occidental et oriental permet des interventions rapides. Elles peuvent être renforcées rapidement à partir de la France. Cette capacité, logistique et de réaction rapide, a été mise en œuvre lors des opérations de l’UE en RDC, au Tchad et en RCA et dans le combat contre la piraterie au large des côtes somaliennes et de l’Océan indien.

La France entretient aussi une permanence opérationnelle maritime dans le Golfe de Guinée, l’opération « Corymbe, qui a été lancée en 1990. En 2012, les deux principaux pôles des forces françaises de présence en Afrique subsaharienne se trouvent à Djibouti et au Gabon. Avec ces trois dispositifs, la France peut couvrir une partie de l’Afrique orientale et de la Corne de l’Afrique, l’Afrique de l’Ouest ainsi que l’Afrique centrale. Celles du Gabon sont les plus anciennes. Elles seront préalablement abordées pour comprendre, au mieux, celles qui

---

moyens maritimes et aériens « offensifs ».

Ministère de la Défense (France), « Opérations », <http://www.defense.gouv.fr/operations> (consulté le 20 août 2012).

<sup>1061</sup> À titre de comparaison, le Royaume-Uni dispose de deux centres de formation et d’entraînement en Afrique, au Kenya et en Sierra Leone, mais qui ne sont pas considérés comme des bases militaires.

<sup>1062</sup> Source : Ministère de la Défense et des Anciens Combattants, « Plaquette Mindef 2012, mars 2012, p.11, <http://www.defense.gouv.fr/content/download/161945/1670792/file/Plaquette%20Mindef%202012.pdf> (consulté le 10 avril 2012).

sont arrivées après.

## 1. Des Forces françaises au Gabon et leur contribution à la sécurisation africaine.

Les Forces françaises au Gabon (FFG), sont le plus ancien déploiement militaire français, permanent, en Afrique subsaharienne. Les « Troupes françaises au Gabon » (TFG) ont été créées, dans le cadre de l'Accord de défense entre la France et le Gabon du 17 août 1960, jour de la proclamation de l'indépendance nationale du Gabon<sup>1063</sup>. Renommée FFG, en 2007, cette présence revêt un caractère stratégique majeur suite à la dissolution des FFCV<sup>1064</sup>. Les FFG ont un effectif de 900 militaires, dont 450 permanents<sup>1065</sup>. Elles peuvent être renforcées par des forces en provenance de la France, en cas de besoin. C'est un réservoir de forces prépositionnées, qui a aussi servi de base de soutien pour l'opération européenne EUFOR-RD Congo, en 2006. Les FFG maintiennent, en permanence, des moyens pour

---

<sup>1063</sup> L'Accord de défense entre la République française et la République gabonaise, signé le 17 août 1960, est entré en vigueur le 24 novembre 1960. Dans son préambule, il est déclaré : « si la défense, tant intérieure qu'extérieure, du Gabon dépend de la seule République gabonaise, celle-ci peut, avec l'accord de la République française, faire appel aux forces armées françaises pour sa défense intérieure ou extérieure ». L'Article 3 de l'Accord de défense reprend ces termes de la manière suivante :

« Article 3. La République gabonaise a la responsabilité de sa défense intérieure. Elle peut demander à la République française une aide dans des conditions définies par des accords spéciaux.

Les forces armées gabonaises participent avec les forces armées françaises, sous un commandement unique, à la défense extérieure de la Communauté. »

La Communauté française avait été instituée par la Constitution de la République française du 4 octobre 1958 et remplaçait l'Union française. La Communauté avait pour objectif d'organiser les relations entre la France et les territoires d'outre-mer dans la perspective de leur indépendance. En 1961, de manière unilatérale, le Gouvernement français et le Sénat de la Communauté ont constaté la caducité des dispositions de la Constitution du 4 octobre 1958 sur la Communauté. Ces dispositions ont été abrogées en 1995.

Décret n°60-1231 du 23 novembre 1960 portant publication des accords particuliers conclus le 17 août 1960 entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et le Gouvernement de la République gabonaise, d'autre part, JORF, 24 novembre 1960, pp. 10482-10484, [http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo\\_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19601124&pageDebut=10480&pageFin=&pageCourante=10482](http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19601124&pageDebut=10480&pageFin=&pageCourante=10482) (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1064</sup> Après la dissolution des Forces Françaises du Cap-Vert, qui étaient basées au Sénégal, Le Gabon est devenu le siège du seul commandement français sur la façade atlantique de l'Afrique subsaharienne. Son importance a été réaffirmée par le Premier-Ministre français, François Fillon, lors de sa visite officielle au Gabon, les 16 et 17 juillet 2011, qui, en s'adressant aux militaires français, dans le camp « Général de Gaulle », à Libreville, en soulignant que « Sur la façade Ouest africaine, la base opérationnelle avancée des forces françaises du Gabon, ainsi que le pôle opérationnel de coopération des éléments français du Sénégal qui lui sera en partie subordonné, formeront le cœur de notre nouveau dispositif avancé et projetable ».

Portail du Gouvernement (France), Premier Ministre (archives), « Discours du Premier Ministre au Camp De Gaulle (Gabon) », 17 juillet 2011, [http://archives.gouvernement.fr/fillon\\_version2/sites/default/files/interventions/07.17\\_Discours\\_du\\_Premier\\_ministre\\_au\\_Camp\\_De\\_Gaulle\\_Gabon.pdf](http://archives.gouvernement.fr/fillon_version2/sites/default/files/interventions/07.17_Discours_du_Premier_ministre_au_Camp_De_Gaulle_Gabon.pdf) (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1065</sup> État-Major des Armées (France), « Les forces françaises au Gabon », <http://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/gabon/dossier/les-forces-francaises-au-gabon> (consulté le 1er septembre 2012).

soutenir les opérations françaises et multinationales, avec participation de la France, menées en Afrique de l'Ouest et en Afrique Centrale. C'est un commandement interarmées et un important centre logistique et de transport, avec des hélicoptères, des avions et une force blindée légère.

La zone de responsabilité des FFG couvre les États de l'Afrique centrale et de l'ouest. Ces forces françaises au Gabon assurent aussi le soutien nécessaire à la mission de la CEMAC en République Centrafricaine (MICOPAX) et coopèrent avec les forces armées des pays de la région, notamment en matière de formation<sup>1066</sup>. Les FFG disposent aussi d'une mission logistique à Douala, au Cameroun. Cette force de présence fournit aussi du soutien aux efforts de mise en place de la FAA de l'Union Africaine et à la Force Multinationale d'Afrique centrale (FOMAC), qui relève de la CEEAC. Les détachements d'instruction opérationnelle et d'instruction technique des forces françaises ont un rôle central dans cette assistance bilatérale. Les capacités opérationnelles des FFG, avec des composantes aéroterrestres et amphibies, sont adaptées aux besoins régionaux, qu'il s'agisse des OPEX ou d'opérations multinationales. Leur zone de responsabilité, qui inclut le Golfe de Guinée, le Gabon, le Congo-Brazzaville et à proximité de la RDC, revêt une grande importance stratégique, notamment en matière de pétrole et de gaz et d'autres ressources naturelles (bois et minerais divers).

Le 24 février 2010, à Libreville, au Gabon, la France et le Gabon ont signé un important Partenariat stratégique entre les deux États, pour la période 2010-2014. Ce partenariat intègre le Traité instituant un partenariat de défense entre la République française et la République gabonaise, ratifié par la France le 4 avril 2011<sup>1067</sup>. Ce Traité abroge l'Accord de défense de 1960 et tous les arrangements, précédents, dans la même matière (Article 21). Le nouveau Traité s'inscrit dans la logique du renouveau des relations de défense entre la France et huit États de l'Afrique subsaharienne<sup>1068</sup>, décidé par le Président

---

<sup>1066</sup> Le Général commandant des FFG assure aussi le commandement opérationnel de l'opération « BOALI », de soutien à MICOPAX, en République Centrafricaine.

<sup>1067</sup> Assemblée Nationale, Projet de loi adopté par le Sénat, autorisant la ratification du traité instituant un partenariat de défense entre la République française et la République gabonaise, AN n°3195, 2 mars 2011, 12 p., <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl3195.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

Loi n° 2011-425 du 20 avril 2011 autorisant la ratification du traité instituant un partenariat de défense entre la République française et la République gabonaise, JORF n°94 du 21 avril 2011, page 7034, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023888305&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id> (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1068</sup> Le Cameroun, La République Centrafricaine, les Comores, la Côte d'Ivoire, Djibouti, le Gabon, le Sénégal et le Togo.

Nicolas Sarkozy, en 2008.

Le Traité de partenariat de défense, entre la France et la Gabon, contient, cependant, des éléments distinctifs, par rapport aux accords conclus avec d'autres États. Ces spécificités relèvent de la volonté des deux parties de préserver une «relation spéciale», de coopération, forgée pendant cinq décennies.

La nouvelle philosophie des accords de défense entre la France et les États de l'Afrique francophone, prend en compte l'évolution de la sécurité africaine et le rôle croissant de l'UA et des CER/MR, ainsi que de l'UE, dans l'assistance au développement des capacités africaines. Elle affirme aussi le désengagement militaire relatif de la France en Afrique subsaharienne, qui, tout en gardant une présence militaire, entend garder la plus grande autonomie possible en matière des forces françaises et de restructuration/réduction du volume des forces. Les clauses de défense mutuelle et d'entraide, y compris pour le maintien de l'ordre intérieur, ont cédé la place à une coopération basée sur le dialogue commun, l'évaluation des risques et des menaces, l'inclusion des éléments relatifs à l'Architecture Africaine de Paix et Sécurité et la mise en place de la Force Africaine en Attente ainsi que la coopération internationale, notamment avec l'UE.

Ainsi, le nouveau Traité instituant un partenariat de défense entre la République française et la République gabonaise, garde des éléments d'une coopération de défense classique, bilatérale entre ce que l'on pourrait presque appeler des États «alliés». Le préambule, en commun avec les autres accords de défense, contient des références au Partenariat Stratégique Afrique-UE de décembre 2007, aux mécanismes africains, continental et régionaux, en matière de sécurité, et à l'AAPS. Il est envisagé d'être un partenariat fondé sur « le respect mutuel de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des deux États, et ayant à l'esprit les menaces pouvant peser sur ces dernières ». Mais cette dernière référence, aux menaces « communes », ne figure pas dans les autres Accords de défense.

Les objectifs du Partenariat de défense entre la France et le Gabon (Article 2) sont adaptés à la dimension régionale et internationale de la sécurité africaine, en se référant à la paix et à la sécurité dans « leur environnement régional respectif, en concertation avec les organisations régionales et sous-régionales concernées. ». Mais à la différence d'autres accords (Cameroun et Comores), l'Article 2 ne contient pas de mention sur l'association, aux activités du Partenariat de défense, d'autres organisations régionales ou des activités relatives à la FAA. Cet aspect est toutefois repris, de manière générale, dans l'alinéa (e) de l'Article 4

(Domaines et formes de la coopération) où il est cité l'organisation « d'exercices ou d'activités relatifs à la mise en œuvre de la stratégie conjointe UE-Afrique ».

La coopération franco-gabonaise, en matière de défense, n'innove pas. Les deux parties s'engagent à l'échange de vues et d'informations « relatives aux risques et menaces à la sécurité nationale et régionale, et aux moyens y afférant ». La France apporte son concours au développement et au renforcement des capacités militaires du Gabon dans les domaines de l'organisation, de l'équipement, de la formation (dans les École militaires françaises) et de l'entraînement, du soutien logistique et des exercices, du conseil et de la mise à disposition de coopérants militaires, y compris dans le domaine civilo-militaire. La mise en œuvre du Partenariat de défense est assurée par un Comité de suivi (Article 6), composé de représentants civils et militaires des deux États. Le Traité a été conclu pour une durée de cinq ans ; sans possibilité de renouvellement tacite. Son remplacement s'effectuera par la signature d'un nouvel accord. Ce qui donne, aux deux Parties, une autonomie en la matière quant aux nouveaux termes de la poursuite du Partenariat de Défense franco-gabonais, quoiqu'il s'agisse d'une force de présence, comme à Djibouti, contrairement au Sénégal et au Golfe de Guinée où il y a une certaine ambivalence.

## **2. Des Éléments français au Sénégal, à Djibouti et dans le Golfe de Guinée, entre permanence et projection.**

Le commandement des Forces Françaises du Cap-Vert (FFCV), avait été mis en place, au Sénégal, dans le cadre de l'Accord de coopération en matière de défense, signé à Paris, le 29 mars 1974<sup>1069</sup> et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1976. La mission des FFCV était de participer à la défense de l'intégralité territoriale du Sénégal, face à une agression extérieure, de coopérer à la formation des forces armées sénégalaises et de fournir une assistance

---

<sup>1069</sup> À la différence de l'Accord avec le Gabon, le préambule de l'Accord de coopération en matière de défense entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal, du 29 mars 1974, et ses articles concernent uniquement l'assistance en matière de défense extérieure.

Décret n°76-1072 du 17 novembre 1976 portant publication des accords de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal, signés à Paris le 29 mars 1974, JORF, 30 novembre 1976, [http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/util/documents/accede\\_document.php](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/util/documents/accede_document.php) (consulté le 10 novembre 2011).

Jusqu'à l'Accord du 29 mars 1974, les relations entre la France et le Sénégal, en matière de défense relevaient de l'Accord de défense entre la République française et la Fédération du Mali (Dahomey, Haute-Volta, Sénégal et Soudan français), du 4 avril 1960. Après la déclaration de l'indépendance du Sénégal, le 20 août 1960, suite à l'éclatement de la Fédération, en août-septembre 1960, la France et le Sénégal ont signé, le 19 septembre 1960, à Paris un « Accord par échange de lettres portant substitution du Sénégal aux droits et obligations résultant des accords de coopération conclus entre la République française et la fédération du Mali du 22 juin 1960 », ce qui incluait l'Accord de défense du 22 juin 1960.

militaire à la CEDEAO. Les FFCV sont intervenues à trois reprises, la première fois de novembre 1977 à juillet 1978, dans le cadre de l'opération « Lamentin », contre des forces du Front Polisario, en Mauritanie, à la demande du Gouvernement de ce pays. La deuxième fois en 2003 et la troisième fois, en 2011, dans le cadre du soutien à l'ONUCI, en Côte d'Ivoire. Les forces armées françaises au Sénégal ont aussi formé des soldats sénégalais qui ont servi dans les missions des Nations Unies en RDC (MONUSCO) et en Côte d'Ivoire (ONUCI). Les effectifs des FFCV étaient de 1200 soldats, jusqu'à leur dissolution en 2011<sup>1070</sup>. Lors des négociations du nouvel accord de défense et de sécurité, signé entre la France et le Sénégal, le 4 avril 2010<sup>1071</sup>, les FFCV ont été remplacées par les Éléments Français au Sénégal (EFS). Ce changement est le résultat de la volonté du Président Abdoulaye Wade de réduire la présence militaire française dans ce pays. À la fin de l'année 2011, les EFS comptaient 350 militaires, dont 260 permanents. Leur mission principale est le maintien de la coopération militaire opérationnelle, bilatérale et régionale, entre la France et le Sénégal, ainsi qu'au profit des capacités de la CEDEAO<sup>1072</sup>.

Quant aux Forces Françaises à Djibouti (les FFDJ), elles constituent le plus important dispositif militaire français en Afrique. Jusqu'en 2011, la présence des Forces Françaises à Djibouti était régie par un protocole provisoire signé le 27 juin 1977, qui était entré en

---

<sup>1070</sup> « Sénégal : départ de 900 soldats français », Le Figaro (France), 28 juillet 2011, <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/07/28/97001-20110728FILWWW00405-senegal-depart-de-900-soldats-francais.php> (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1071</sup> L'Accord de défense du 4 avril 2010 n'est pas entré en vigueur. Il a été remplacé par le Traité instituant un partenariat en matière de coopération militaire entre la République du Sénégal et la République française, signé à Paris, le 18 avril 2012. Le préambule du Traité se réfère explicitement au partenariat stratégique entre l'Afrique et l'UE, de 2007, à la mise en place de l'AAPS et au renforcement des capacités des mécanismes régionaux africains. La dimension continentale et régionale du Traité est explicitée dans l'Article 2 du Traité sur les Objectifs du partenariat, où il est stipulé dans les points 2 et 3 que :

« 2. Dans la perspective de la constitution de la force africaine en attente, les parties peuvent décider d'un commun accord d'associer les contingents nationaux d'autres États africains à certaines activités initiées dans le cadre du présent Traité, en concertation avec les organisations régionales concernées.

3. L'Union Européenne, l'Union Africaine, la CEDEAO et leurs États membres ainsi que tout autre État, peuvent être invités d'un commun accord par les Parties à s'associer aux activités prévues dans le présent Traité. (...) »

Traité instituant un partenariat en matière de coopération militaire entre la République du Sénégal et la République française, signé à Paris, le 18 avril 2012, <http://www.gouv.sn/spip.php?article1202> (consulté le 1er septembre 2012).

<sup>1072</sup> État-Major des Armées (France), « Les Éléments français au Sénégal », <http://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/senegal/dossier/les-elements-francais-au-senegal> (consulté le 1er septembre 2012) ; État-Major des Armées (France), Communiqué de presse, « Côte d'Ivoire : formation des officiers ivoiriens aux techniques d'état-major », 3 avril 2012, <http://m.defense.gouv.fr/operations/cote-d-ivoire/actualites/cote-d-ivoire-formation-des-officiers-ivoiriens-aux-techniques-d-etat-major> (consulté le 1er septembre 2012).

vigueur le 31 octobre 1983. L'accord, signé au moment de l'accession à l'indépendance de Djibouti, prévoyait, en son article premier, qu'« en cas d'agression par une armée étrangère, le Gouvernement de la République française apportera à la République de Djibouti la participation des Forces armées françaises stationnées sur le territoire de celui-ci ». L'intervention des forces françaises, au titre d'opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre, est explicitement exclue dans le même Article<sup>1073</sup>.

Le 11 février 1991, deux accords ont été signés entre la France et Djibouti. Ils portaient sur la surveillance des eaux territoriales et de l'espace aérien de la République de Djibouti, par la France<sup>1074</sup>. Le 3 août 2003, la France et Djibouti ont signé une Convention sur la situation financière et fiscale des FFDj, pour une durée de dix ans, jusqu'en 2013<sup>1075</sup>. Toutefois, à plusieurs reprises, les autorités de Djibouti ont manifesté leur mécontentement en raison du peu d'investissements économiques de la France dans le pays<sup>1076</sup>. Le Protocole de 1977 a été remplacé par le nouveau Traité de coopération en matière de défense entre la République française et la République de Djibouti, signé à Paris, le 21 décembre 2011<sup>1077</sup>.

Avec un effectif de 2000 militaires, permanents et tournants, les FFDj assurent quatre

---

<sup>1073</sup> Décret n°85-1171 du 5 novembre 1985 portant publication du Protocole provisoire fixant les conditions de stationnement des Forces Françaises sur le territoire de la République de Djibouti, après l'indépendance, et les principes de la coopération militaire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti, signé à Djibouti, le 27 juin 1977, JORF du 10 novembre 1985, pp. 13060-13061, [http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo\\_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19851110&pageDebut=13060&pageFin=&pageCourante=13060](http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19851110&pageDebut=13060&pageFin=&pageCourante=13060) (consulté le 15 février 2012).

<sup>1074</sup> Sénat (France), Rapport d'information n° 200 fait au nom de la Commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des forces armées à la suite d'une mission effectuée du 14 au 22 février 2003 dans quatre pays de la Corne de l'Afrique (Érythrée, Djibouti, Éthiopie et Soudan), 58 p., p. 36, <http://www.senat.fr/rap/r02-200/r02-2001.pdf> (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1075</sup> Décret n° 2006-30 du 5 janvier 2006 portant publication de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti relative à la situation financière et fiscale des forces françaises présentes sur le territoire de la République de Djibouti, signée à Djibouti le 3 août 2003, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000263610&dateTexte=> (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1076</sup> Dans un article paru dans le journal Le Monde (France), en 2007, le Ministre des Affaires Étrangères de Djibouti, Ali Youssouf, et le Président Ismaël Omar Guelleh, critiquaient, de manière vigoureuse, le manque d'investissements de la France à Djibouti. L'auteur de l'article met aussi en évidence la hausse des investissements en provenance des États du Golfe arabo-persique notamment dans les infrastructures de transport. Selon le Ministre des Affaires Étrangères de Djibouti, cet intérêt est lié à la présence américaine à Djibouti ; ZECCHINI Laurent, « Le Gouvernement djiboutien, déçu par la France, se tourne vers les États-Unis et les pays du Golfe », Le Monde, 23 juillet 2007, [http://www.africatime.com/afrique/nouvelle.asp?no\\_nouvelle=340407](http://www.africatime.com/afrique/nouvelle.asp?no_nouvelle=340407) (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1077</sup> Présidence de la République française, Communiqué à l'issue de l'entretien avec M. Ismaël Omar Guelleh, Président de la République de Djibouti, 21 décembre 2011, <http://www.archives.elysee.fr/president/les-actualites/communiqués-de-presse/2011/communiqué-a-l-issue-de-l-entretien-avec.12669.html> (consulté le 5 janvier 2012).

missions principales<sup>1078</sup> :

- une mission de participation à la défense de Djibouti, dans le cadre de l'accord provisoire de 1977 ;
- une mission d'aide au profit de l'État et des forces armées nationales de Djibouti ;
- une mission de présence pour la défense des intérêts de la France dans la région car, Djibouti est un endroit stratégique majeur dans la Corne de l'Afrique, avec les accès maritimes vers la Mer Rouge et le Golfe persique ;
- une mission extérieure de prévention et d'intervention, pouvant s'étendre aux pays limitrophes, dans le cadre de la coopération de défense, en appui aux forces armées des États voisins, de l'UA (AMISOM), des opérations multinationales sur zone, comme EUNAVFOR « Atalanta » et aussi, en coopération avec les États-Unis, pour la lutte anti-terroriste, dans la région.

Au titre de la coopération régionale, les FFDj, fournissent de l'assistance avec les détachements d'instruction opérationnelle (DIO) et les détachements d'instruction technique (DIT). La France a ainsi formé des bataillons ougandais et burundais de l'AMISOM, pour un total de 10 000 soldats formés en 4 ans, de 2006 à 2010<sup>1079</sup>. En matière d'opérations multinationales, Djibouti est le port d'attache et la base de soutien logistique de la force navale européenne de l'opération « Atalanta ». Les FFDj apportent aussi de l'assistance à la mission européenne de formation des soldats somaliens, EUTM, en Ouganda.

Depuis 2001, les FFDj, se trouvent aussi dans l'une des lignes de front de la guerre contre le terrorisme. La proximité de la péninsule arabique (Yémen, Arabie Saoudite) et la situation en Somalie, ont fait de Djibouti un lieu stratégique dans la guerre contre Al-Qaïda. En 2002, les États-Unis ont ainsi demandé, et obtenu du Gouvernement djiboutien, le droit d'ouvrir une grande base opérationnelle où est stationnée la Force Interarmées « Corne de

---

<sup>1078</sup> État-Major des Armées (France), « Les forces françaises stationnées à Djibouti », <http://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/djibouti/dossier/les-forces-francaises-stationnees-a-djibouti> (consulté le 1er septembre 2012).

<sup>1079</sup> La formation est articulée autour de trois modules d'instruction tactique que sont : 1) le contrôle d'un axe routier, 2) la sécurisation et fouille d'un objectif, et, 3) l'escorte de convoi. Cinq modules de formation spécialisée, couvrent les fonctions de base des combattants : tir aux armes légères, premiers secours au combat, mécanique, sensibilisation au danger des engins explosifs improvisés (EEI) et techniques d'auto-défense.

État-Major des Armées (France), Communiqué de presse, « FFDj : l'armée ougandaise accueille un DIO français », 11 février 2010, <http://m.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/djibouti/actualites/11-02-10-ffdj-l-armee-ougandaise-accueille-un-dio-francais> (consulté le 10 novembre 2011).

l’Afrique » (CJTF-HOA), qui relève du commandement AFRICOM, depuis 2007<sup>1080</sup>. Les forces américaines comprennent 2 500 soldats et des personnels civils, basés au Camp Lemonnier, qui était une ancienne base française. Le Camp Lemonnier est devenu une installation permanente des États-Unis dans la région. Il a été agrandi à plusieurs reprises, notamment pour accueillir des avions gros porteurs, comme le C-17 et le C-5. Les installations portuaires, attenantes, ont aussi fait l’objet d’adaptations pour accueillir, plus facilement, des navires de guerre américains. Les forces présentes sont dans leur majorité des soldats du Corps des « Marines » et des forces spéciales. Le 3 avril 2009, le Japon et Djibouti ont signé un accord sur le stationnement de forces et d’avions de patrouille maritime de la Marine des Forces d’Auto-défense japonaises à Djibouti<sup>1081</sup>, dans le cadre du combat international contre la piraterie maritime. La base japonaise est devenue opérationnelle en juillet 2011<sup>1082</sup>.

Depuis 1990, la France entretient une présence navale permanente dans le Golfe de Guinée, dans le cadre de la mission « Corymbe », de la Marine Nationale française, qui complète le dispositif des FFG. Cette présence navale permanente, d’au moins un navire de guerre, a des fonctions de prévention, de présence et opérationnelles. Sa mission principale est d’apporter un soutien à toute opération qui pourrait être ordonnée pour la sauvegarde des ressortissants et des intérêts français dans la zone, mais aussi d’affirmer l’intérêt que porte la France pour la situation des pays bordant le Golfe de Guinée<sup>1083</sup>. La zone d’opérations s’étend

---

<sup>1080</sup> Au départ, le CJTF-HOA relevait du Commandement Central, qui supervise le Moyen-Orient, l’Irak, l’Afghanistan et l’Asie Centrale ; Combined Joint Task Force – Horn of Africa, <http://www.hoa.africom.mil/> (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1081</sup> L’accord entre le Japon et Djibouti a été concrétisé par un échange de notes diplomatiques – une note japonaise et une note djiboutienne – entre les deux États, le 3 avril 2009 ; Ministère des Affaires Étrangères du Japon, « Échange de notes entre le Gouvernement du Japon et le Gouvernement de la République de Djibouti concernant le statut des Forces d’Auto-défense du Japon, etc. dans la République de Djibouti », avril 2009, <http://www.mofa.go.jp/region/africa/djibouti/note0904-f.pdf> (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1082</sup> CHAPLEAU Philippe, « Le Japon a officiellement ouvert sa nouvelle base de Djibouti », Blog Lignes de défense, 9 juillet 2011, <http://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/archive/2011/07/09/le-japon-a-officiellement-ouvert-sa-nouvelle-base-de-djibout.html> (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1083</sup> Le 30 août 2012, la frégate « Ventôse » de la mission « Corymbe » a ainsi localisé, avec son hélicoptère embarqué, un pétrolier, détourné par des pirates au large du Togo. Les pirates avaient quitté le pétrolier avant l’arrivée de la frégate française. Les forces françaises ont soigné des marins blessés par les pirates.

Ministère de la Défense (France), « Corymbe : le Ventôse intervient au profit d’un navire piraté », 31 août 2012, <http://www.defense.gouv.fr/operations/autres-operations/operations-ponctuelles/corymbe-le-ventose-intervient-au-profit-d-un-navire-pirate> (consulté le 5 septembre 2012).

Ministère de la Défense (France), Marine Nationale, « Permanence opérationnelle », <http://www.defense.gouv.fr/marine/decouverte/operations/permanence-operationnelle> (consulté le 11 novembre 2011).

du Sénégal à l'Angola. La mission soutient aussi, en cas de besoin, l'opération « Licorne », en Côte d'Ivoire. Selon les navires engagés, la mission « Corymbe » peut inclure aussi des moyens terrestres et aéromobiles, tels que les hélicoptères, embarqués. La mission assure également une fonction de coopération bilatérale avec les pays de la région, par le biais d'escales, d'actions de coopération, en matière de formation, ou d'activités communes, telles que patrouilles et d'exercices, ainsi que l'aide aux populations avec des moyens embarqués, comme l'assistance médicale. C'est ce que la France fait aussi, dans le cadre des forces engagées dans les OPEX, à titre bilatéral, dont les fondements sont à rechercher dans les accords de défense entre la France et ces anciennes colonies.

## **B. Des applications des accords de défense par des OPEX en Afrique centrale et de l'ouest.**

La France n'a jamais cessé d'être présente militairement en Afrique, depuis les indépendances. Elle a conduit plusieurs interventions militaires pour la défense de ses intérêts politiques et économiques et dans le cadre d'accords de défense bilatéraux. En 2012, la France a des forces armées engagées dans des opérations extérieures en Afrique subsaharienne, au Tchad, en Côte d'Ivoire et en RCA Leur étude doit distinguer celles en Afrique centrale de celles en Afrique de l'ouest

### **1. Les Éléments français en OPEX avec les dispositifs « Épervier » et « BOALI ».**

Le dispositif militaire français « Épervier », au Tchad, est le plus ancien des déploiements opérationnels, qui a débuté en 1986, pour soutenir le Gouvernement tchadien face à des groupes armés de l'opposition, soutenus par la Libye. Depuis, les forces françaises au Tchad ont contribué à stabiliser le pays<sup>1084</sup>. Mais leur maintien est aujourd'hui remis en

---

<sup>1084</sup> La France et le Tchad sont liés, en matière de défense, par un Accord de Coopération militaire technique, signé à N'Djaména, le 6 mars 1976. Il remplace un premier accord, signé le 11 août 1960. Les Articles 1er et 4 stipulent :

« Article 1er :

À la demande du Gouvernement de la République du Tchad, le Gouvernement de la République française apporte, dans la limite de ses possibilités, le concours en personnels militaires français qui lui sont nécessaires pour l'organisation et l'instruction des forces armées du Tchad. Ces personnels sont mis pour emploi à la disposition du Haut Commandement des forces armées tchadiennes.

Article 4 :

Les personnels militaires français servent dans les forces armées tchadiennes avec leur grade. Ils revêtent l'uniforme tchadien ou la tenue civile suivant les instructions de l'autorité militaire tchadienne. Ils sont tenus de se conformer aux règlements en vigueur dans les forces armées tchadiennes (...). Ils ne peuvent en aucun cas participer directement à l'exécution d'opérations de guerre, ni de maintien ou de rétablissement de l'ordre ou de la légalité. »

question par des demandes du Gouvernement tchadien de compensations financières substantielles, en échange de la présence militaire française. Mais c'est aussi le fait des changements régionaux, en ce qui concerne les relations entre le Tchad et la Libye et entre le Tchad et le Soudan. Sans ces deux soutiens traditionnels, les groupes armés de l'opposition tchadienne, sont affaiblis alors que la position des forces gouvernementales a été renforcée. Toutefois, le Tchad est encore affecté par les séquelles de ses conflits internes et celles des conflits du Darfour et en RCA.

Le dispositif militaire « Épervier » comptait, 950 militaires, en 2011. Il comprend<sup>1085</sup> :

- un État-major interarmées ;
- un groupement terrestre composé d'une compagnie motorisée, d'un escadron blindé à N'Djamena, et d'une unité élémentaire PROTERRE<sup>1086</sup> à Abéché ;
- un groupement air, composé d'avions d'attaque au sol, des hélicoptères, des avions de transport tactique et un avion de ravitaillement ;
- une base de soutien à vocation interarmées (BSVIA), avec un volet opérationnel de protection des installations et un centre d'évacuation et de soutien interarmées avec des capacités médico-chirurgicales.

Le dispositif « Épervier » est divisé sur deux bases principales, l'une à N'Djamena et l'autre à Abéché, à l'est du Tchad<sup>1087</sup>. Un détachement militaire terrestre est également stationné à Faya-Largeau, au nord du pays. Les forces françaises stationnées à N'Djamena et à Abéché, ont fourni une assistance logistique au déploiement de la force européenne EUFOR Tchad-RCA, en 2008.

---

Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (France), « Accord de coopération militaire technique (ensemble une annexe) entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad, signés à N'Djaména les 6 mars et 19 juin 1976 », [http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/util/documents/accede\\_document.php](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/util/documents/accede_document.php) (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1085</sup> Ministère de la Défense (France), Opérations, « Les éléments français au Tchad (EFT) », <http://www.defense.gouv.fr/operations/tchad/dossier/les-elements-francais-au-tchad-eft> (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1086</sup> Les unités PROTERRE sont engagées dans des missions correspondant à leur niveau d'équipement et de préparation opérationnelle. Elles ont pour emploi, l'engagement, sans urgence, dans des zones d'opérations évaluées comme peu sensibles et peu menacées, en tout lieu, plutôt en phase de stabilisation. Elles ne sont pas destinées à conduire des missions offensives, ni à être projetées dans le cadre d'une entrée en premier.

Ministère de la Défense, Armée de Terre, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, « Concept d'emploi des unités PROTERRE », 000464/DEF/EMAT/B.EMP/ES.11, 27 mars 2009, <http://fr.scribd.com/doc/86552883/Otiad-Concept-Proterre-2> (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1087</sup> La base aérienne 172 « SGC Adji Kossei » à N'Djamena et le camp « Croci » à Abéché

La présence militaire française au Tchad a deux missions principales :

- la protection et la sécurité des ressortissants français résidant au Tchad
- le soutien logistique et la formation des forces armées tchadiennes. Les militaires français conduisent aussi des missions d'assistance médicale et humanitaire, à destination des populations civiles au Tchad.

En ce qui concerne le dispositif « BOALI », les forces françaises sont présentes, en RCA, dans le cadre des accords de défense et de sécurité entre les deux pays<sup>1088</sup> et pour le soutien à la Mission de Consolidation de la Paix de la Communauté Économique des États d'Afrique Centrale en RCA, la MICOPAX. L'opération « BOALI », lancée en octobre 2002, avait pour objectif initial de soutenir le déploiement de la force multinationale de la Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC), la FOMUC. Avec un effectif, en 2012, de 230 soldats, le dispositif « BOALI » assure le soutien, sur le plan technique et opérationnel, de la MICOPAX, qui a succédé à la FOMUC, en juillet 2008. Basés à Bangui, les militaires français du dispositif « BOALI » assurent également l'instruction opérationnelle des unités des forces armées de la RCA et d'unités d'autres pays qui participent à la MICOPAX<sup>1089</sup>.

La MICOPAX est une mission de consolidation de la paix qui a été lancée lors de la Conférence des Chefs d'État des pays membres de la CEMAC, les 30 et 31 octobre 2007, à Brazzaville, en République du Congo. Son mandat est de contribuer à consolider le climat de paix et de stabilité, en RCA, suite à la guerre civile de 2004 à 2007<sup>1090</sup>, d'aider au développement du processus politique et au respect des droits de l'homme ainsi que d'accompagner la CEMAC dans ses missions d'observation électorale. Le Gabon joue un rôle central dans cette entreprise de stabilisation et de paix où le rôle de médiateur de la CEMAC pour la RCA, est tenu par le président du Gabon, Ali Bongo Ondimba, à la suite du Président

---

<sup>1088</sup> Il s'agit de l'Accord Quadripartite de Défense signé à Brazzaville, le 15 août 1960, entre la République française, la République Centrafricaine, la République du Congo et la République du Tchad (dans le cadre de la Communauté Française) et de l'Accord entre la République française et la République Centrafricaine instituant un partenariat de défense, signé à Bangui, le 8 avril 2010. Ce dernier remplace l'Accord de 1960.

Ministère des Affaires Étrangères (France), France Diplomatie – République Centrafricaine, Traités bilatéraux, <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/cadcgp.php> (consulté le 15 février 2012).

<sup>1089</sup> Ministère de la Défense (France), Opérations, « Les forces françaises en République Centrafricaine – L'opération BOALI », <http://www.defense.gouv.fr/operations/autres-operations/operation-boali-rca/dossier/les-forces-francaises-en-republique-centrafricaine> (consulté le 15 février 2012).

<sup>1090</sup> Ministère de la Défense (France), Opérations, « Les forces françaises en République Centrafricaine – La MICOPAX », <http://www.defense.gouv.fr/operations/autres-operations/operation-boali-rca/dossier/les-forces-francaises-en-republique-centrafricaine> (consulté le 15 février 2012).

Omar Bongo Ondimba, son successeur. La MICOPAX, a deux éléments, l'un civil et l'autre militaire. Le premier a pour mission de suivre l'évolution politique interne. Le second veille au respect des accords de paix centrafricains, signés le 13 avril 2007. En 2011, la MICOPAX avait un effectif de 690 soldats et policiers fournis par les États membres de la CEMAC.

Le dispositif « BOALI », de soutien à la force de la MICOPAX, comprend un État-major, une compagnie d'infanterie et un détachement de soutien, chargé de la maintenance, de l'administration et de la santé. Cette force peut être renforcée, en cas de besoin, dans les domaines de la mobilité, du renseignement et de l'appui aérien.

Les détachements d'instruction opérationnelle et les détachements d'instruction technique de l'opération « BOALI » forment les forces armées de la RCA, les FACA, depuis 2003. La formation dispensée porte sur l'acquisition des savoir-faire techniques et tactiques du combattant, pour les soldats et pour les officiers. L'autre mission importante, est le soutien en matière de renseignement, de logistique et aussi, des missions de combat, comme l'appui feu aérien et l'aide à la planification et à la conduite d'opérations contre les groupes armés illégaux, centrafricains ou d'autres pays voisins qui se trouveraient sur le territoire de la RCA<sup>1091</sup>. Mais cette volonté française, de sécurisation africaine, ne se limite pas à la seule RCA. Elle vise aussi la Côte d'Ivoire où la France a d'importants intérêts.

## **2. Une OPEX française en Afrique de l'ouest avec « Licorne ».**

L'engagement militaire français en Côte d'Ivoire a pris une importance majeure lors de la guerre civile, entre 2002 et 2007. La France est présente en Côte d'Ivoire à titre bilatéral<sup>1092</sup> et aussi dans le cadre de la mission des Nations Unies, l'ONUCI, à laquelle elle participe avec une dizaine de conseillers et officiers de liaison. Le dispositif « Licorne » a été déployé en Côte d'Ivoire, en septembre 2002. L'un des objectifs initiaux, était d'assurer

---

<sup>1091</sup> Dont l'Armée de Résistance du Seigneur, de Joseph Kony. La présence militaire française est aussi liée à la protection des exploitations d'uranium, par la société française Areva, à Bakouma, dans le sud-est de la République Centrafricaine.

<sup>1092</sup> La France et la Côte d'Ivoire sont liées par un Traité de défense, signé le 24 avril 1961 à Paris, entre le Gouvernement de la France et les Gouvernements de la Côte d'Ivoire, du Dahomey (Bénin) et de la République du Niger.

L'Article 2 du Traité stipule que « la République de Côte d'Ivoire, la République du Dahomey et la République du Niger ont la responsabilité de leur défense intérieure et extérieure. Elles peuvent demander à la République française une aide dans des conditions définies par des accords spéciaux. »

Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (France), « Accord de défense entre les Gouvernements de la République française, de la République de Côte d'Ivoire, de la République du Dahomey et de la République du Niger », signé à Paris, le 24 avril 1961, [http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/util/documents/accede\\_document.php](http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/util/documents/accede_document.php) (consulté le 10 novembre 2011).

l'évacuation et la protection des ressortissants français, lors des événements du coup d'Etat du 19 septembre 2002. Ce déploiement s'est effectué dans le cadre d'accords bilatéraux de défense et de sécurité, du 24 août 1961. En avril 2011, l'intervention directe de la force française « Licorne », avec la couverture de la Résolution n° 1975 du Conseil de Sécurité, du 30 mars 2011, a mis un terme au conflit armé survenu à la suite des élections présidentielles d'octobre-novembre 2010<sup>1093</sup>.

La Côte d'Ivoire a toujours été l'un des plus importants centres d'influence française en Afrique subsaharienne. La France est le premier partenaire commercial du pays, avec plus de 143 filiales d'entreprises françaises, présentes dans les secteurs économiques stratégiques, tels que l'agro-alimentaire, les bâtiments et travaux publics (BTP), l'énergie, le secteur pétrolier, les transports, les banques, les assurances et l'hôtellerie. En décembre 2011, plus de 13 000 ressortissants français étaient enregistrés auprès du Consulat de la France<sup>1094</sup> en Côte d'Ivoire. La protection des citoyens français et les intérêts économiques français, constituent, ainsi, les raisons majeures du déploiement de l'opération « Licorne ».

Au-delà de sa première mission, la force « Licorne » a été chargée de contrôler le cessez-le-feu, suite aux violences du coup d'État de 2002, et de soutenir le déploiement d'une mission d'interposition de la CEDEAO, à la fin de 2002. Cette présence française et africaine, a contribué à figer la situation politico-militaire ivoirienne et a poussé les intervenants à s'accorder sur le processus politique de règlement de la crise. Les Accords de Linas-Marcoussis, signés en France, le 24 janvier 2003, inaugurent une période de paix relative, avec comme effet négatif, le partage de facto du pays, entre le nord et le sud<sup>1095</sup>. Les Nations Unies sont engagées aussi, avec la Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire, la MINUCI, créée par la résolution n° 1479, du Conseil de Sécurité, du 13 mai 2003<sup>1096</sup>, et ensuite avec

---

<sup>1093</sup> Ministère de la Défense (France), Opérations, « Les forces françaises en Côte d'Ivoire », <http://www.defense.gouv.fr/operations/tchad/dossier/les-elements-francais-au-tchad-efi> (consulté le 30 juillet 2012).

<sup>1094</sup> C'est la troisième communauté civile française, en nombre, en Afrique francophone, après Madagascar, avec plus de 19 800 personnes et le Sénégal avec 17 700 personnes. Le Gabon vient en quatrième place avec 11 200 ressortissants français.

Ministère des Affaires Étrangères (France), Maison des Français à l'Étranger, « Portails Pays », <http://www.expatries.org/index.php/Portails-Pays> (consulté le 15 février 2012).

<sup>1095</sup> Ministère des Affaires Étrangères (France), Texte des Accords de Linas-Marcoussis, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/cote-d-ivoire/colonne-droite-1347/documents-de-reference/article/accord-de-linas-marcoussis> (consulté le 15 février 2012).

<sup>1096</sup> La MINUCI, avait pour mandat de faciliter la mise en œuvre par les parties ivoiriennes de l'Accord de Linas-Marcoussis et de contribuer à la planification du désengagement, du désarmement et de la démobilisation des combattants en Côte d'Ivoire.

l'ONUCI, créée par la résolution n° 1528, du 27 février 2004<sup>1097</sup>. La MINUCI avait aussi pour tâche de coopérer avec les forces françaises et celles de la CEDEAO. Les forces africaines de la CEDEAO ont été intégrées dans l'ONUCI, à partir d'avril 2004.

L'opération « Licorne » a eu un effectif de 5 000 soldats au moment de son déploiement. Cet effectif a été réduit à 2 400 soldats, à partir de 2004, du fait de l'évolution de la situation politico-militaire en Côte d'Ivoire et du renforcement de la présence des Nations Unies. Mais la force a été renforcée en 2004 et en 2010-2011. Dans le premier cas, il s'agissait de réagir face à la reprise des hostilités armées, entre le Gouvernement et les forces de l'opposition armée. Toutefois, cette intervention a été perçue comme partielle par le Président Laurent Gbagbo. Ainsi, l'aviation de la Côte d'Ivoire, a bombardé les forces françaises stationnées au nord du pays. À Abidjan, des manifestations ont opposé des soldats français à la population civile pro-Laurent Gbagbo, occasionnant des morts et des attaques et pillages qui ont essentiellement visé la communauté française<sup>1098</sup>. La situation interne en Côte d'Ivoire n'a été stabilisée qu'en 2007, lors de la signature de l'Accord de Ouagadougou, du 4 mars 2007, entre les autorités ivoiriennes et l'opposition armée<sup>1099</sup>.

Dans les faits, l'application de l'accord, et d'autres documents annexes, ne sera que

---

Conseil de Sécurité des Nations Unies, Résolution 1479 (2003) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4754e séance, S/RES/1479 (2003), 13 mai 2003, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/357/87/PDF/N0335787.pdf?OpenElement> (consulté le 15 février 2012).

<sup>1097</sup> Conseil de Sécurité des Nations Unies, Résolution 1528 (2004) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4918e séance, S/RES/1528 (2004), 9 mars 2004, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/253/21/PDF/N0425321.pdf?OpenElement> (consulté le 15 février 2012).

<sup>1098</sup> Les événements de novembre 2004, ont opposé aussi les forces de l'armée ivoirienne aux forces françaises de l'opération « Licorne » dont des unités sont bombardées, par l'aviation de la Côte d'Ivoire, à Bouaké. En représailles, le Président Jacques Chirac, ordonne la destruction de tous les moyens offensifs de l'armée de l'air ivoirienne. Ce qui sera exécuté sans résistance des forces gouvernementales. S'ensuivent des violences dans la capitale, qui visent les ressortissants français. Les troupes françaises ouvrent le feu sur des manifestants civils ivoiriens. Pour assurer l'évacuation des ressortissants français, dans un climat hostile, 600 soldats sont envoyés en renfort à « Licorne », en provenance de la France et du Gabon.

<sup>1099</sup> L'accord de Ouagadougou, complété par 4 accords complémentaires, signés en 2007 et 2008, comprend huit parties, dont une dédiée à la restructuration et à la refondation des forces armées et de sécurité ivoiriennes, avec l'objectif d'une intégration des forces, d'une structure de commandement intégrée et du lancement d'un processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR) des combattants irréguliers. Ces stipulations, sont précisées et complétées dans les troisième et quatrième accords complémentaires, du 28 novembre 2007 et du 22 décembre 2008.

Conseil de Sécurité des Nations Unies, lettre datée du 13 mars 2007, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire Général, « Accord politique de Ouagadougou », S/2007/144, 13 mars 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/268/95/PDF/N0726895.pdf?OpenElement> (consulté le 15 février 2012).

Programme National de Réinsertion et de Réhabilitation Communautaire (PNRRC, Côte d'Ivoire), « Accords sur la Crise Ivoirienne », [http://www.pnrri-ci.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=76&Itemid=40](http://www.pnrri-ci.org/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=40) (consulté le 15 février 2012).

partielle, car, les deux parties en présence voulaient garder leurs forces intactes, en prévision de nouveaux affrontements, qui vont éclater suite aux élections présidentielles de 2010. Après les deux tours des élections, le 31 octobre 2010 et le 28 novembre 2010, les tensions en Côte d'Ivoire, et en particulier à Abidjan, où avait lieu le face à face armé entre les deux candidats, ont conduit au renforcement de la force « Licorne », passée à 1650 soldats, entre février et avril 2011. Dans la première phase de ce renforcement, les forces françaises ont repris leur mission première de protection des ressortissants français et aussi d'Européens d'autres nationalités et des Ivoiriens, pour un total de 5 000 personnes. Jusqu'à la fin du mois de mars, les violences et les affrontements armés se sont multipliés dans la capitale. Des foyers de conflit sont apparus dans le reste du pays, avec des massacres commis contre des civils et des combattants prisonniers, des deux camps. L'intervention des forces françaises, du 4 au 11 avril, a mis fin aux affrontements dans la capitale. Elle a aussi permis l'arrestation de Laurent Gbagbo, par les forces de son adversaire, Alassane Ouattara, qui a pu enfin accéder au pouvoir<sup>1100</sup>. À la fin de 2011, les forces françaises en Côte d'Ivoire, totalisaient environ 450 militaires, qui poursuivent leur soutien à l'ONUCI et, aussi, dans le cadre de la coopération bilatérale, à la réforme des forces armées ivoiriennes.

Mais la France est consciente qu'elle ne peut se substituer aux africains eux-mêmes. Il faut alors renforcer la formation des forces africaines afin que l'Afrique assure elle-même sa sécurité. C'est l'objet de RECAMP dont EURORECAMP est une ouverture à l'UE.

### **Sous-Section 2 : Une assistance multiforme française aux capacités africaines de paix.**

Le programme français de Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix, a été officiellement lancé lors du XXème Sommet France-Afrique, du 26 au 28 novembre 1998, connu aussi sous l'appellation de Sommet du Louvre<sup>1101</sup>.

---

<sup>1100</sup> Ministère de la Défense (France), Opérations, « Les forces françaises en Côte d'Ivoire – La crise post-électorale de 2010 », <http://www.defense.gouv.fr/operations/tchad/dossier/les-elements-francais-au-tchad-efi> (consulté le 30 juillet 2012).

<sup>1101</sup> Ce Sommet était consacré à la Sécurité en Afrique et, en particulier, à la crise dans la région des Grands Lacs. Lors de son allocution d'ouverture, le Président français Jacques Chirac, a annoncé le programme RECAMP, dans les termes suivants : « Des pays africains ont commencé à préparer leurs forces aux missions de maintien de la paix. Afin de les appuyer, des initiatives se sont fait jour pour contribuer à la formation, à l'entraînement et à l'équipement des unités. Le Secrétariat Général des Nations unies s'emploie à les fédérer. À l'intérieur du mécanisme qui se met en place sous son égide, et dans lequel l'OUA, tout le monde l'espère, occupera bientôt la place qui lui revient de droit, la France est décidée à assurer sa part de l'effort collectif. Nous avons baptisé notre contribution RECAMP (Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix). De manière concrète nous avons déjà mis en œuvre des actions dans ce domaine et réorienté vers elles environ 20% de notre coopération militaire avec l'Afrique, soit quelque 180 millions de francs en 1998. »

XXème Sommet France-Afrique, Paris les 27 et 28 novembre 1998, Discours d'ouverture de M. Jacques Chirac,

Le programme français RECAMP a pour objectif de former, équiper et entraîner progressivement les pays africains afin que ces derniers soient à mesure d'assurer la sécurité du continent au service de l'Union Africaine, de contribuer à la paix et à la sécurité internationale, avec les Nations Unies dans le cadre des opérations de maintien de la paix (OMP), ainsi que pour la sécurité nationale<sup>1102</sup>. Les quatre principes d'orientation de RECAMP sont le volontariat des participations et des partenaires, l'appropriation africaine, l'approche multidimensionnelle, civile et militaire (dans le respect des compétences et des missions respectives) et la recherche de partenariats en Afrique et à l'international<sup>1103</sup>. Le programme s'adresse à la fois aux États africains et aux organisations subrégionales, dans une perspective multilatérale qui inclut les Nations Unies, l'UE et d'autres partenaires concernés, tels que les États-Unis. Comme pour les États et les forces armées en Europe, les interventions militaires en Afrique sont aujourd'hui conduites dans un cadre multilatéral et multinational, complexe, d'où l'importance de l'assistance dans ces domaines. C'est cette assistance que va envisager la France avec RECAMP.

#### **A. Une assistance par RECAMP aux forces africaines.**

Les activités, dans le cadre de RECAMP, visent à former, équiper et entraîner les forces africaines nationales, qui constituent la base des forces régionales et de la FAA. La formation a pour objectif de compléter l'instruction militaire des participants, dans des domaines ciblés relevant du maintien de la paix. Le réseau des Écoles Nationales Spécialisées, à Vocation Régionale et des établissements partenaires, abritent les formations, dispensées par des détachements des forces françaises prépositionnées en Afrique ou par des

---

Président de la République française, <http://lesdiscours.vie-publique.fr/pdf/987000375.pdf> (consulté le 15 février 2012).

<sup>1102</sup> Le Concept interarmées RECAMP plus récent, date du 21 septembre 2011. Les objectifs du programme, qui est présenté comme « un fédérateur d'initiatives » et « une boîte à outils conceptuelle », sont définis de la manière suivante :

- « a. soutenir l'AAPS, en particulier les forces de la FAA, dont l'objectif de pleine capacité opérationnelle est désormais fixé à l'horizon 2015 par l'UA ;
- b. soutenir les contributeurs africains aux OMP, dans toutes les étapes de leur engagement ; constitution d'une force, exécution de ses missions, voire soutien logistique ;
- c. renforcer les capacités spécifiques de certains Etats vulnérables, dans un cadre bilatéral. »

Renforcement des capacités africaines de maintien de la Paix, Concept interarmées CIA-3.24(B)\_RECAMP (2011), N°179/DEF/CICDE/NP, « Chapitre 2 – Le concept RECAMP, Section II – Finalités » 48 p., p. 19, 22 septembre 2011, [http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/20120229\\_np\\_cicde\\_cia-3-24b-recamp.pdf](http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/20120229_np_cicde_cia-3-24b-recamp.pdf) (consulté le 15 février 2012).

<sup>1103</sup> Concept RECAMP, « Chapitre 2, Le concept RECAMP, Section III – Principes », p. 21.

contributions des pays partenaires de RECAMP. Des formations sont aussi assurées en France, au sein d'institutions comme l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale (IHEDN) et le Collège Interarmées de Défense (CID). Le concept RECAMP vise à la coordination et à la complémentarité des enseignements. La partie entraînement a lieu selon un cycle de 2 ans et consiste en un séminaire politico-militaire, un exercice d'État-major et un exercice majeur avec les troupes sur le terrain. Il est conduit au sein d'une des organisations subrégionales africaines qui participent au programme. Elle s'adresse à des unités qui sont déjà aptes à opérer dans un environnement multinational. Des cycles intermédiaires, dans les trois autres sous-régions, et des exercices, hors cycle, font aussi partie du programme.

Le volet engagement est compris comme le soutien à des forces en opérations. Sous mandat des Nations Unies ou sous un mandat de l'UA, les forces africaines peuvent bénéficier, ainsi, dans l'exécution des missions de paix, du matériel et des équipements pré-déployés en Afrique, par la France et maintenus dans des dépôts sous contrôle français. Cette particularité de RECAMP, a suscité des interrogations des États membres de l'UE, lors du processus de mise en place d'EURORECAMP, notamment en matière de responsabilité pour les équipements entreposés et leur accès par des forces africaines, hors du contexte pour lequel ce dispositif a été établi, comme par exemple dans le cas de troubles internes ou de guerre civiles.

La France assure toujours la garde de ces entrepôts, qui se trouvent, pour la plupart, dans les bases françaises en Afrique. C'est aussi un aspect de l'importance pour la France de disposer de bases pour ses forces de présence, comme au Gabon, ou de pôles opérationnels de coopération régionale, comme au Sénégal et au Tchad. En fonction des besoins de la mission et des États africains engagés sur le théâtre, un appui peut aussi être assuré par des États donateurs ou contributeurs non africains. C'est à ce titre que la France avait transporté la quasi-totalité des 900 soldats de la Mission Interafricaine de Surveillance des Accords de Bangui (MISAB)<sup>1104</sup>, en République Centrafricaine, en 1997, dans une préfiguration du rôle

---

<sup>1104</sup> Les Accords de Bangui ont été signés le 25 janvier 1997, entre les autorités de la République Centrafricaine et les forces de la rébellion armée contre le Gouvernement, sous la médiation des Présidents du Gabon, Omar El-Hadj Omar Bongo Ondimba, du Burkina Faso, Blaise Compaoré ; du Mali, Alpha Oumar Konaré et du Tchad, Idriss Déby Itno. Les quatre médiateurs ont décidé de créer la MISAB, pour surveiller le respect de l'Accord de Bangui. Le 18 juillet 1997, le texte de l'Accord de Bangui, ainsi que le mandat et le statut de la MISAB, et autres documents relatifs au processus de paix en République Centrafricaine, ont été communiqués au Conseil de Sécurité des Nations Unies. Le 6 août 1997, celui-ci a adopté la Résolution n° 1125 qui donne son approbation à la mission, placée sous le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (§ 3).

Conseil de Sécurité des Nations Unies, « Lettres identiques, datées du 18 juillet 1997, adressées au Secrétaire Général et au Président du Conseil de Sécurité par la Chargée d'affaires par intérim de la Mission permanente de

d'engagement de RECAMP.

L'évolution de RECAMP et de ses précurseurs, démontre aussi son aspect inclusif et global. Le premier cycle de formation, pour tester le concept, a eu lieu entre 1996 et 1998, au profit des pays de la Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Ce cycle a réuni quatre États et s'est achevé par l'exercice « Guidimakha », qui a couvert les territoires du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal. L'UEO a participé à cet exercice, à titre d'observateur, dans la logique française de dynamisation de la défense européenne et d'effet d'entraînement pour un engagement européen dans ce type d'initiatives.

Le deuxième cycle, s'est déroulé entre 1998 et 2000, au profit des États membres de la CEEAC, avec la participation de huit pays contributeurs et s'est conclu par l'exercice « Gabon 2000 ». Entre 2000 et 2002, un troisième cycle a eu lieu, à destination des pays de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe, qui a réuni 15 États et s'est achevé par l'exercice « Tanzanite »<sup>1105</sup>. Le quatrième cycle, de 2004 à 2005, a concerné la CEDEAO, avec un exercice final au Bénin. Le cinquième cycle s'est déroulé entre 2005 et 2007, dans le cadre de la CEEAC, avec l'exercice « SAWA 2006 »<sup>1106</sup>. Ce cycle a déjà compté avec la participation de l'UE et de l'UA. Depuis 2007, le cycle d'exercices AMANI-Africa, sous l'égide de l'UE et de l'UA, dans le cadre d'EURORECAMP, a pris le relais de RECAMP en ce qui concerne la formation panafricaine.

En matière d'engagement avec du matériel, le précédent, pour RECAMP, a été la mise sur pied, l'équipement et le soutien logistique fourni à la MISAB, en République Centrafricaine, en 1997. RECAMP a fourni de l'assistance pour les contingents africains de la MINURCA, en 1998, et de la FOMUC, la force de la CEEAC, en 2003. En 1999, RECAMP a assisté le bataillon multinational déployé en Guinée-Bissau par la CEDEAO, dans le cadre de l'ECOMOG. Entre 2000 et 2001, le programme a aidé à la mise sur pied de la MONUC, en République Démocratique du Congo et a assisté les forces africaines qui ont participé à la

---

la République Centrafricaine auprès de l'Organisation des Nations Unies », S/1997/561, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/199/42/PDF/N9719942.pdf?OpenElement> (consulté le 15 février 2012).

Conseil de Sécurité des Nations Unies, Résolution 1125 (1997) adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 3808<sup>e</sup> séance, S/RES/1125 (1997), 6 août 1997, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1125\(1997\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1125(1997)) (consulté le 15 février 2012).

<sup>1105</sup> BAGAYOKO-PENONE Niagalé, « Afrique : les stratégies française et américaine », Éd. L'Harmattan, 1<sup>er</sup> janvier 2004, 620 p., pp. 474-476, ISBN-10: 2747556719, ISBN-13: 978-2747556712.

<sup>1106</sup> M'ZALI Abderrahmane, « La Coopération Franco-Africaine en Matière de Défense », Éd. L'Harmattan, 6 janvier 2012, 432 p., pp. 357-359, ISBN-10: 2296558291, ISBN-13: 978-2296558298 (consulté le 15 février 2012).

Mission de la CEDEAO en Côte d'Ivoire (MICECI), en 2002<sup>1107</sup>. Dans le cadre de la Mission de l'Union Africaine au Soudan-Darfour, la MUAS, en 2004-2005, l'Union Européenne a bénéficié du concours de RECAMP pour offrir du soutien dans les domaines de la planification, de la logistique, du transport aérien stratégique et tactique, ainsi qu'un renforcement des capacités d'observation aérienne, le renforcement des capacités de commandement de l'Union Africaine, le transport des troupes africaines et la contribution à leur formation. RECAMP est ainsi devenu un canal de transfert d'équipements entre la France et certains États africains, au bénéfice des capacités militaires de ceux-ci<sup>1108</sup>.

Pour la partie française, RECAMP, a deux acteurs majeurs, le Ministère des Affaires étrangères et Européennes et le Ministère de la Défense.

La composante civile comprend un ambassadeur RECAMP et les services de la Direction de la Coopération de Sécurité et Défense (DCSD), la Direction Afrique et Océan indien (DAOI), la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID), la Direction des Nations Unies et des Organisations Internationales (NUOI) et la Direction de la Coopération Européenne. C'est une approche multidimensionnelle du point de vue institutionnel. Au Ministère de la Défense, les éléments civils sont le Cabinet du Ministre et la Direction des Affaires Stratégiques (DAS). Les éléments militaires relèvent de l'État-major des Armées (EMA) et de l'État-major Interarmées de Force et Entraînement (EMIA-FE). Les États-majors de chacune des armées, les services de soutien, le Réseau permanent de coopération militaire, les attachés français de défense en Europe et en Afrique, et les forces françaises prépositionnées en Afrique, sont également impliqués. Cette structure civile et militaire correspond aussi aux deux volets principaux de RECAMP, la coopération

---

<sup>1107</sup> La MICECI a été ensuite fusionnée avec la MINUCI, des Nations Unies, créée par la Résolution 1479, du Conseil de Sécurité du 13 mai 2003.

<sup>1108</sup> Le 15 septembre 2011, les Forces Armées de Djibouti (FAD) ont reçu une quarantaine de véhicules mis à disposition par les Forces Françaises à Djibouti (FFDj). Cette assistance intervient dans le cadre du programme RECAMP et vise à compléter l'équipement des FAD pour leur permettre de se déployer dans le cadre de la mission de l'Union Africaine en Somalie (AMISOM). Les soldats français ont également dispensé une formation à la conduite et à la maintenance des véhicules, dont deux véhicules d'évacuation sanitaire. Le bataillon des FAD a aussi reçu du matériel de soutien de l'homme et de vie en campagne. La formation du bataillon djiboutien a été assurée par des éléments du 5e Régiment Interarmes d'Outre-mer. RECAMP remplit ainsi un rôle essentiel pour la mise en condition opérationnelle des contingents africains, déployés dans des missions de maintien ou d'imposition de la paix, ce dernier cas étant celui de l'AMISOM en Somalie. Sans cette assistance, soit les risques augmentent soit il n'y a pas de déploiement, faute de matériel et de formation appropriés à la mission.

État-Major des Armées (France), Communiqué de presse, « Djibouti : motorisation d'un bataillon djiboutien dans le cadre du programme RECAMP », 21 septembre 2011, <http://m.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/djibouti/actualites/djibouti-motorisation-d-un-bataillon-djiboutien-dans-le-cadre-du-programme-recamp> (consulté le 15 février 2012).

structurelle et la coopération opérationnelle<sup>1109</sup>.

L'apparition de RECAMP en 1997-1998, s'inscrit dans un processus international d'assistance aux capacités africaines. Mais le concept a été élaboré sur la base des conceptions et de l'expérience française ainsi que des demandes émanant des pays africains « du champ ». Sa mise en œuvre dans un contexte européen, a été testée au sein de l'UEO, en 1998, mais n'a pas suscité un effet d'entraînement collectif<sup>1110</sup>. Les pays européens ont poursuivi leurs programmes bilatéraux, pour ceux qui en avaient, comme le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Portugal, l'Espagne et l'Italie.

Au stade actuel, des réflexions sont en cours pour adapter ce programme à l'évolution de l'environnement géostratégique africain et à l'établissement de partenariats concrets avec d'autres partenaires européens et internationaux, notamment les États-Unis qui agissent dans deux zones d'intérêt stratégique commun, avec la France, le Sahel avec le Partenariat Transsaharien Contre le Terrorisme (Trans-Sahara Counter Terrorism-Partnership, TSCTP<sup>1111</sup>) et la Corne de l'Afrique (CJTF-HOA à Djibouti).

Treize ans plus tard, RECAMP est toujours en vigueur. Il a été adapté à l'évolution africaine, concrétisée par la création de l'UA et par les projets de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS) et de la Force Africaine en Attente. Aussi, il a intégré le

---

<sup>1109</sup> Concept RECAMP, « Annexe A – Les acteurs français de RECAMP », pp. 35-37.

<sup>1110</sup> L'UEO a participé à titre d'observateur à l'exercice « Guidimakha », en 1998.

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « L'UEO, Union de l'Europe Occidentale », rapport présenté par Mme Guirado (Espagne) et Mme Katseli (Grèce), au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques, 148 p., pp. 125-130, juin 1998

<sup>1111</sup> Le Partenariat Transsaharien Contre le Terrorisme (PTCT) a succédé en 2005 à l'Initiative Transsaharienne Contre le Terrorisme (TSCTI), dans le cadre de l'Initiative Pan-Sahélienne (Pan-Sahel Initiative, PSI) de 2004. Celle-ci visait à aider le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad, à protéger leurs frontières contre des groupes terroristes et à renforcer les capacités de lutte antiterroriste des forces armées et des forces de sécurité, en général. Le PTCT a été élargi au Nigéria, au Sénégal. Il a aussi des liaisons avec l'Algérie, le Maroc et la Tunisie. Le Partenariat a pour objectifs :

- le renforcement des capacités régionales anti-terroristes ;
- l'amélioration et l'institutionnalisation de la coopération entre les forces de sécurité régionales ;
- l'encouragement de la gouvernance démocratique ;
- « le discrédit de l'idéologie terroriste » ;
- le renforcement des liens militaires bilatéraux avec les États-Unis.

US Africa Command (AFRICOM), « The Trans-Sahara Counterterrorism Partnership – Program Overview », <http://www.africom.mil/tsctp.asp> (consulté le 15 février 2012).

Choate Mary Jo (Lt. Col. USMC), « Trans-Sahara Counterterrorism Initiative : Balance of Power? », U.S. Army War College, 30 March 2007, 20 p., <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA469176> (consulté le 15 février 2012).

développement du partenariat entre l'UE et l'Afrique, avec la mise en place du programme EURORECAMP et les exercices AMANI-AFRICA.

L'enrôlement de l'UEO, en 1998, à l'exercice « Guidimakha » de RECAMP au bénéfice de la CEDEAO, n'a pas suscité une adhésion européenne à ce programme. Mais l'objectif d'européanisation demeure.

## **B. Un Concept RECAMP de 2011 pour l'européanisation de la mission.**

La révision du Concept RECAMP, en 2011, met l'accent sur le développement des capacités aériennes et navales des États africains. Ces deux dimensions sont très limitées, et dans beaucoup de cas, inexistantes. Or, que ce soit en termes de capacités de transport, de surveillance et de projection de forces et de puissance, ainsi que de soutien, elles sont indissociables de l'action des armées modernes, dans tout type de conflit. Le concept RECAMP de 2011, se rapproche du concept américain ACOTA<sup>1112</sup> (Assistance et formation

---

<sup>1112</sup> ACOTA a remplacé, en 2002, l'Initiative de Réponse aux Crises en Afrique (Africa Crisis Response Initiative, ACRI), qui avait été mise en place dès 1997. L'objectif de cette initiative était d'accroître la capacité des pays africains à répondre aux crises humanitaires et de contribuer à la mise sur pied d'unités interopérables, à déploiement rapide, dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Environ 9 000 soldats du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Malawi, de l'Ouganda, du Sénégal, du Mali, du Kenya et de l'Éthiopie, ont reçu une formation ACRI (12 000 étaient prévus). En 2002, le programme a été réformé, pour tenir compte, d'un côté, des lacunes constatées, et, de l'autre, du rôle de l'UA et des CER/MR dans le règlement des crises africaines.

Le programme ACOTA, qui bénéficie depuis 2007 du soutien d'AFRICOM, est orienté vers le développement de capacités de combat, notamment dans le cadre de la lutte antiterroriste. ACOTA fournit aussi des équipements militaires, dont des armes. Il vise :

- la formation des soldats africains aux missions d'escorte, de gestion de flux de réfugiés et le commandement de petites unités ;
- des exercices de formation des personnels des quartiers-généraux des bataillons, des brigades et de forces multinationales ;
- la fourniture d'équipements tels que les détecteurs de mines, de l'équipement médical, des uniformes et des systèmes de purification des eaux ;
- l'organisation régulière d'exercices et de formations pour maintenir les capacités opérationnelles ;
- la formation des formateurs.

25 États africains bénéficient des formations ACOTA. Ce programme coopère aussi avec les CER, notamment la CEDEAO (Afrique de l'Ouest), la CDAA (Afrique du sud) et la CAE (Corne de l'Afrique). Depuis 2004, environ 50 000 militaires africains, dont plus de 3 000 formateurs sont passés par ACOTA. ACOTA fait partie de l'Initiative des Opérations de Paix Globales (Global Peace Operations Initiative, GPOI), lancée par les États-Unis en 2004, et dont l'objectif est de mettre sur pied une force internationale de 75 000 soldats, capable d'intervenir partout dans le monde pour des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Bah A. Sarjoh, Aning Kwesi, « US Peace Operations Policy in Africa: From ACRI to AFRICOM », International Peacekeeping (États-Unis), Volume 15, N° 1/2008, 1er février 2008, pp. 118-132, [http://www.cic.nyu.edu/staff/docs/bah/acri\\_africom.pdf](http://www.cic.nyu.edu/staff/docs/bah/acri_africom.pdf) (consulté le 15 février 2012).

US Africa Command (AFRICOM), « Africa Contingency Operations Training and Assistance » (fiche d'information en anglais, mise à jour janvier 2012, [www.africom.mil/getarticle.asp?art=7677](http://www.africom.mil/getarticle.asp?art=7677)) (consulté le 15

pour les opérations d'urgence/éventuelles en Afrique, Africa Contingency Operations Training and Assistance), en ce sens qu'il est inscrit dans la section relative aux interventions extérieures d'urgence/éventuelles (« contingency operations »), dans le Corpus Conceptuel et Doctrinal Interarmées français (CCDIA-FR)<sup>1113</sup>. Le concept RECAMP, révisé, s'inscrit aussi dans la ligne de la politique africaine de la France, prônée par le Président Nicolas Sarkozy, dans le discours du Cap, du 28 février 2008, où il a déclaré que la France s'engagerait « davantage au côté de l'Union Africaine pour construire le système de sécurité collective dont l'Afrique a besoin car la sécurité de l'Afrique c'est d'abord naturellement l'affaire des Africains ». Le Concept RECAMP accompagne la montée en puissance des capacités africaines de paix et de sécurité, dont l'Architecture Africaine de Paix et Sécurité et la Force Africaine en Attente, doivent être opérationnelles vers 2014-2015. Cette assistance est articulée autour de trois objectifs majeurs<sup>1114</sup> :

- le soutien opérationnel aux contingents engagés dans des opérations de maintien de la paix.
- le soutien à l'AAPS et à la FAA à l'horizon 2015 ;
- le soutien aux forces africaines qui contribuent aux opérations de maintien de la paix en matière de constitution d'une force, de l'exécution des missions et de soutien logistique ;
- le renforcement des capacités spécifiques de certains États vulnérables, dans un cadre bilatéral.

Cette démarche « panafricaine » dépasse le cadre traditionnel des coopérations bilatérales entre la France et les pays d'Afrique francophone et implique la recherche de partenariats élargis, ainsi qu'une plus grande implication de l'UE dans l'assistance à l'AAPS et à la FAA.

En matière d'activités, le concept RECAMP met en avant trois domaines<sup>1115</sup> :

---

février 2012).

<sup>1113</sup> Ministère de la Défense (France), Centre Interarmées de Concepts, de Doctrines et d'Expérimentations (CICDE), « Corpus Conceptuel et Doctrinal Interarmées français (CCDIA-FR) - Concepts Domaine 3 Opérations », <http://www.cicde.defense.gouv.fr/spip.php?rubrique33> (consulté le 15 février 2012).

<sup>1114</sup> Concept RECAMP, « Chapitre 2, Le concept RECAMP, Section II – Finalités », p. 19.

<sup>1115</sup> Concept RECAMP, « Figure 2 – La boîte à outils du concept RECAMP », p. 20 et « Chapitre 2 – Le concept RECAMP, Section IV – Modes d'action retenus », p. 22.

- la formation individuelle des cadres ;
- le soutien à l'entraînement ou l'organisation des États-majors, des unités et des institutions qui interviennent dans l'AAPS ;
- le soutien opérationnel aux contingents engagés dans des opérations de maintien de la paix.

La formation des cadres reste sous la responsabilité de la Direction de la Coopération de Sécurité et Défense (DCSD) du Ministère des Affaires Étrangères et comprend, d'un côté, les stages courts ou longs en France, au sein des centres et écoles du Ministère de la Défense et, de l'autre, les formations dispensées dans les pays africains hôtes, à travers le réseau des Écoles Nationales à Vocation Régionale (ENVR)<sup>1116</sup>.

Toujours dans ce domaine de la formation, des officiers supérieurs français sont affectés auprès de l'Union Africaine et des CER, pour apporter leur expertise. Ce sont aussi des officiers de liaison, entre les organismes du MAE et du Ministère de la Défense, en charge de RECAMP, et les structures et institutions africaines, nationales ou régionales. RECAMP a aussi un volet réflexion politico-militaire et recherche, en matière de sécurité et défense, avec des formations spécifiques, des séminaires et des conférences, en coopération avec les milieux universitaires, la société civile et les média.

En matière d'organisation et de soutien aux forces, RECAMP reprend les éléments de la coopération bilatérale, visant à soutenir la montée en puissance des Forces Africaines en Attente. Dans ce domaine, les actions de RECAMP couvrent le développement de la capacité d'anticipation et de conduite de crises des États-majors et le renforcement des capacités opérationnelles des unités. Dans cette matière, RECAMP a pour objectif de créer les conditions qui permettent soit l'intégration d'unités dédiées au sein des forces en attente, soit le déploiement d'autres unités ou dans une opération de maintien de la paix.

Pour réaliser ces tâches, le programme comprend les éléments suivants :

- l'instruction opérationnelle et technique élémentaire et tactique ;
- le cycle d'entraînement et d'exercices RECAMP ;
- la mise à disposition d'équipements et des dépôts RECAMP ;

---

<sup>1116</sup> À la fin de 2011, il y avait 17 ENVR en Afrique, dont 2 au Gabon, qui accueille l'École d'État-Major (Libreville) et l'Hôpital d'instruction - École d'application du service de santé ; Concept RECAMP, « Figure 3 – Les Écoles nationales à vocation régionale (ENVR) », p. 24.

- la préparation opérationnelle des unités ;
- l'acheminement de la force.

En matière d'exercices, sont concernés, principalement, les exercices de Poste de Commandement (CPX) et les exercices sur cartes (MAPEX). RECAMP 2011 envisage aussi les exercices de terrain (FTX). Les enseignements tirés de ces exercices, au cours de conférences spécialisées, servent notamment à identifier les capacités acquises et leur état de développement, à certifier les États-majors et à contribuer à l'élaboration des phases d'exercices suivantes<sup>1117</sup>.

En matière d'équipements, l'une des spécificités de RECAMP, depuis ses origines, c'était l'établissement de dépôts prépositionnés dans des pays africains. Le concept RECAMP de 2011 souligne : « Étant donné les difficultés posées par le manque d'équipement au sein des armées africaines ou en raison des exigences de l'ONU (unités blindées par exemple), il est parfois nécessaire de mettre à disposition, sur court préavis, du matériel au profit des unités qui s'engagent en urgence dans une opération de soutien de la paix ». De nouveaux dépôts, en cours de constitution, sont prévus, à Douala, au profit de l'UA, et pour chacune des organisations subrégionales.

C'est à Douala que se trouve une mission logistique française, qui est sous la responsabilité opérationnelle du commandant des Forces Françaises au Gabon (FFG). C'est aussi un port maritime. Ce qui facilite l'arrivée des équipements, et aussi, leur évacuation, si nécessaire. La France avait auparavant mis en place trois dépôts, à Dakar, à Libreville et à Djibouti. Dans le concept RECAMP, révisé, les dépôts français, doivent être fournis en tenant compte des capacités africaines existantes et « s'adapter aux réalités de la sous-région tout en agissant en complément des dépôts africains en cours de constitution »<sup>1118</sup>.

La préparation opérationnelle des unités, et leur acheminement, sont deux facteurs clés pour le succès d'une opération de maintien de la paix. Dans ce domaine, RECAMP fait appel au dispositif classique de l'assistance bilatérale, de mise à disposition des forces africaines, des détachements d'instruction opérationnelle (DIO) et des détachements d'instruction technique (DIT), dès lors que des équipements des dépôts RECAMP sont utilisés. En matière

---

<sup>1117</sup> Concept RECAMP, « Chapitre 4, Soutien à l'organisation et l'entraînement des États-majors, Section II – Renforcement des capacités opérationnelles des unités, Le cycle d'entraînement et d'exercices RECAMP », pp. 27-28.

<sup>1118</sup> Concept RECAMP, « Chapitre 5, Soutien opérationnel aux contingents, Section I – Soutien avant déploiement de la force, Mise à disposition d'équipements : les dépôts RECAMP », p. 29.

de transport, les moyens et possibilités sont très diversifiés, comme pour toute opération militaire, y compris en Europe. Le recours aux moyens nationaux africains, français et étrangers, est effectué en fonction des besoins, de l'urgence ainsi que des forces et équipements qu'il faut transporter. Le concept note que « la France est à mesure d'appuyer la coordination et la planification de ces mouvements qui peuvent être terrestres, maritimes ou aériens »<sup>1119</sup>.

Le programme couvre aussi les aspects de l'après-déploiement des forces, notamment, le soutien logistique, l'utilisation, le maintien et la mise en condition opérationnelle, qui restent sous la responsabilité première des utilisateurs africains. Toutefois, les forces françaises, dans le cas d'utilisation d'équipements RECAMP, qui sont leur propriété, peuvent assurer le contrôle de l'entretien de premier niveau et éventuellement le soutien des niveaux supérieurs. Une base de soutien peut aussi être constituée sur le théâtre d'opérations ou, si les conditions le permettent, le soutien peut être fourni par une plate-forme de coopération militaire opérationnelle bilatérale ou régionale, comme celle qui existe au Sénégal.

Le soutien logistique des opérations sur le continent africain n'est pas pris en compte dans le cadre de RECAMP. Mais peut faire l'objet d'arrangements techniques d'État à État. En matière de soutien administratif et financier des opérations, pour lequel les capacités africaines sont très limitées, RECAMP peut agir en vue de mobiliser des contributeurs, au-delà des autorités françaises concernées (MAEE et Ministère de la Défense)<sup>1120</sup>. Le schéma proposé est celui d'une cellule de financement où sont représentés les contributeurs, français, africains et d'autres pays, dans un dispositif similaire au comité des contributeurs pour les opérations et missions de la PSDC, de l'UE.

En matière de soutien au processus de résolution de la crise, RECAMP apporte un appui important, qui couvre à la fois les aspects militaires et civils. Ce soutien comprend :

- la mise à disposition d'experts ;
- le renforcement de la force ;
- l'appui par une force extérieure ;

---

<sup>1119</sup> Concept RECAMP, « Chapitre 5, Soutien opérationnel aux contingents, Section I – Soutien avant déploiement de la force, Acheminement », p. 29.

<sup>1120</sup> Concept RECAMP, « Chapitre 5, Soutien opérationnel aux contingents, Section II – Soutien logistique après déploiement de la force, Soutien administratif et financier », p. 30.

- la coordination des différents acteurs, africains, français et autres, concernés par l'opération ou la mission de maintien de la paix.

Dans le premier domaine, l'objectif visé est de contribuer à faciliter la recherche de solutions et non pas à se substituer aux Africains. Ainsi, il y a une combinaison d'éléments diplomatiques, nationaux, régionaux et internationaux (négociations) avec des éléments militaires, pour des expertises techniques « dans les domaines de l'échange d'informations, de la planification ou de génération de force ». Les militaires sont aussi qualifiés pour suivre le respect des cessez-le-feu et les opérations de contrôle des armements, de désarmement, de regroupement de forces et de démobilisation. Le concept RECAMP couvre aussi la possibilité d'une action pour renforcer la force déployée. Il s'agit ici d'apporter une assistance au renforcement des structures de commandement, pour assister les décideurs africains dans ce domaine, et pour placer des Détachements d'Instruction Opérationnelle, les DIO, auprès d'unités dont la préparation doit d'être prolongée.

L'appui par une force extérieure, dont le concept RECAMP note la possible contradiction avec la notion d'appropriation, est considéré comme « la dernière étape d'un accompagnement vers la pleine autonomie ». Cette présence extérieure, placée sous commandement national ou européen, déployée sur le théâtre ou à proximité, est conçue comme un appui à la force africaine de maintien de la paix, et n'a pas vocation à se substituer à celle-ci. Le concept de 2011 envisage deux cas, pour une telle intervention :

- pendant la phase initiale pour faciliter le déploiement de la force africaine ;
- en cas d'aggravation brutale de la situation, qui rendrait la mission, de la force de paix, difficile à remplir, compte tenu de son équipement ou de ses règles d'engagement.

Dans cette dernière hypothèse, la force pourrait avoir comme mission « d'extraire une unité menacée ou de renforcer temporairement une zone pour permettre le rétablissement de la situation ante »<sup>1121</sup>. Cette présence, côte à côte, demande aussi une préparation au préalable, par le biais d'échanges et d'exercices bilatéraux et multinationaux.

Dans le chapitre sur la coordination multilatérale, le concept RECAMP souligne que ce n'est pas le rôle du programme. C'est « une référence permettant d'inscrire l'action des

---

<sup>1121</sup> Concept RECAMP, « Chapitre 5, Soutien opérationnel aux contingents, Section III – Soutien au processus de résolution de la crise, Appui par une force extérieure », pp. 30-31.

armées dans un cadre plus général en intégrant ce dernier le plus en amont possible ». RECAMP s'appuie sur le réseau préexistant de contacts et d'échanges, au niveau bilatéral et multilatéral, notamment « via le réseau des attachés, des coopérants ou des forces de présence et de souveraineté ». Il y a aussi un réel besoin de coordination avec d'autres partenaires et la coordination européenne, au sein de l'UE, ainsi que dans le cadre du partenariat UE-Afrique, de 2007. Cette implication est indispensable car, l'UE finance une très grande partie des activités africaines en matière de paix et de sécurité. En parallèle, les actions RECAMP doivent aussi tenir compte des initiatives mises en œuvre par d'autres États européens, les États-Unis, le Canada et d'autres contributeurs comme le Japon, ainsi que des coopérations entre certains États africains et la Chine, la Russie, le Brésil ou l'Inde, en matière de sécurité et défense. Les Nations Unies continuent de jouer un rôle majeur en Afrique dans ce domaine. Des acteurs privés, ainsi que des ONG, s'y intéressent ou sont déjà présents<sup>1122</sup>.

Le concept RECAMP 2011, prend en compte ces paramètres. Il propose, à cet effet, une série de recommandations dont la dernière, montre aussi que le débat interne français sur l'Afrique et l'assistance aux capacités africaines est dans une phase de transformation, en proposant d' « Intégrer le concept dans la politique française pour l'Afrique ainsi que dans la communauté de réflexion des « africanistes ». Faire évoluer le concept en le confrontant au Retour d'Expérience (RETEX) »<sup>1123</sup>.

RECAMP reste ainsi la référence française en matière d'assistance bilatérale aux capacités africaines de paix et de sécurité. Par rapport à l'UE, ce n'est pas encore, au stade actuel, un processus d'européanisation aboutie, mais une division des tâches, dans laquelle l'UE s'occupe directement de la coopération avec l'UA. EURORECAMP<sup>1124</sup>, en effet, qui a été mis en place suite à la signature du partenariat UE-Afrique, en décembre 2007, reprend certains aspects du programme français, notamment en matière d'exercices et d'assistance générale aux capacités, mais sans atteindre le même niveau d'engagement, notamment en matière d'équipements ou de présence d'instructeurs opérationnels et techniques, sous label UE, auprès des forces africaines, nationales et celles qui relèvent des organisations subrégionales. Mais le cycle AMANI-Africa, visant à aider à la mise en œuvre de la Force Africaine en Attente, est l'expression de l'engagement EURORECAMP.

---

<sup>1122</sup> Concept RECAMP, « Chapitre 6, Un besoin de coordination plus que jamais nécessaire », p. 33.

<sup>1123</sup> Concept RECAMP, « Annexe B (suite), Catalogues des points décisifs, point 21 », p. 42.

<sup>1124</sup> AMANI-AFRICA EURORECAMP, « Présentation de EURORECAMP », 11 mars 2008, <http://www.amaniafricacycle.org/spip.php?article1> (consulté le 15 février 2012).

En effet, le cycle AMANI-AFRICA a été lancé le 21 novembre 2008, avec pour objectif de valider le caractère opérationnel de la FAA, qui est la composante, civile (forces de police) et militaire, majeure, de l'AAPS. Le premier cycle, pour la période 2008-2010, comprenait un exercice de synthèse, sur un scénario permettant de conduire une gestion de crise, de la phase diplomatique, jusqu'au déploiement d'une force d'intervention multi-composantes, avec de éléments militaires, de police et civils. Décomposé en deux phases, le cycle a été mis en œuvre par une équipe africaine sous l'autorité de l'Union Africaine, assistée d'une équipe européenne de cinq experts, de la France, du Royaume Uni, de l'Allemagne, de l'Italie et de la Finlande. Cette équipe a eu pour fonctions<sup>1125</sup> :

- la codirection du cycle et la coordination des activités avec l'équipe dédiée de l'UA ;
- le développement du scénario ;
- les relations avec la Commission et les institutions européennes et africaines ;
- la gestion financière, par le biais des fonds de la Facilité de Paix pour l'Afrique, qui est l'instrument financier de la Commission Européenne, mis à la disposition de l'Union Africaine, et un fonds pour AMANI, qui recueille des contributions non communautaires, de pays ou d'organisations partenaires, comme les Nations Unies.

Les cycles d'entraînement AMANI-Africa suivent le calendrier des plans de Stratégie d'action entre l'Union Africaine et l'Union Européenne, pour les périodes 2008-2010 et 2011-2013. Le cycle 2008-2010, premier cycle, s'est conclu par un exercice de poste de commandement (CPX), tenu à Addis-Abeba. Cet exercice a permis de prononcer la capacité opérationnelle initiale du niveau stratégique de gestion des crises, au niveau des États-majors africains de crise. Le second cycle, dont les objectifs sont en cours de définition, porte sur la certification de la composante de déploiement rapide de la Force Africaine en Attente. Cet objectif est maintenant envisagé pour 2014. Ce second cycle est entièrement sous la responsabilité de l'UE et de l'État-major de l'Union Européenne (EMUE), avec la contribution, pour la première fois, du Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE). Lors du premier cycle, c'était la France, qui a servi de Nation-cadre, avec le recours au programme RECAMP, élargi aux autres États membres de l'UE, qui ont voulu participer à

---

<sup>1125</sup> AMANI-AFRICA EUORECAMP, « « Le cycle AMANI AFRICA », 14 novembre 2008, <http://www.amaniafricacycle.org/spip.php?article7> (consulté le 15 février 2012).

cette entreprise<sup>1126</sup>.

Mais il n'en demeure pas moins que d'autres États UE contribuent, de façon bilatérale, à l'appropriation africaine de sa sécurisation. C'est notamment le cas de deux africanistes interventionnistes que sont la Grande-Bretagne et de l'Allemagne ; l'UE se déresponsabilisant des interventions directes.

## **Section 2 : La responsabilisation africaine par des africanistes moins interventionnistes.**

Depuis 2003, sous l'impulsion de la France, l'UE n'a pas cessé de s'engager en Afrique, avec des opérations militaires et des missions civiles. Le Partenariat Afrique-UE de décembre 2007, concrétisait, de manière formelle, la coopération entre l'UE et son nouveau partenaire stratégique, l'UA. À l'épreuve des faits, des crises et des conflits qui ont secoué et qui se poursuivent en Afrique depuis 2007, le partenariat a mis en évidence ses limites, autant politiques que matérielles. La coopération n'a pas remplacé la dépendance et n'a pas empêché que des actions unilatérales en Afrique, de certains États membres de l'UE, aient été menées sans la recherche de solutions concertées entre l'UE/États membres et l'UA. Parfois, cela s'est fait en ignorant et en marginalisant les interventions de Chefs d'État et autres membres, africains, dûment mandatés par l'UA, pour agir en tant que médiateurs, lors de la crise libyenne et de la crise en Côte d'Ivoire. Plus récemment, le coup d'État en Guinée-Bissau, la reprise des violences à l'est de la RDC, le coup d'État au Mali et la division de ce pays en deux, n'ont pas suscité un engagement ferme de l'UE aux côtés des Africains. L'UA et la CEDEAO, se trouvent seules, en première ligne, pour affronter ces nouvelles crises. Ailleurs, au Nigéria et dans le Golfe de Guinée, le terrorisme et la piraterie prennent un caractère endémique, alors que, à l'autre pointe de l'Afrique, la Somalie qui semble finalement être à mesure de connaître une stabilisation sécuritaire, est confrontée aux actes de piraterie au large de ses côtes.

En dépit des déclarations de soutien à l'Afrique, l'UE est dans une phase de reflux due à la crise économique et sociale dans la zone Euro. La diplomatie européenne, représentée par le SEAE et les organes politico-militaires de la PSDC, essaie encore de trouver une place dans un environnement institutionnel où les États membres ne sont pas prêts à faire des concessions « fédérales » en matière de politique étrangère et de défense. En la Commission

---

<sup>1126</sup> L'équipe EURORECAMP du premier cycle était composée par deux officiers français, un britannique, un italien et une experte politique finlandaise. Cette équipe était basée à Creil, en France, à l'État-major interarmées de force et d'entraînement (EMIA-FE) ; AMANI-AFRICA EURORECAMP, « Présentation de EURORECAMP », 11 mars 2008, <http://www.amaniafricacycle.org/spip.php?article1>.

poursuit sa « politique étrangère », avec des ressources économiques et plus, techniques plus importantes que celle du SEAE. En matière de politique envers l'Afrique, l'option diplomatique, civile et économique, est plus importante car, la majorité des États membres ne souhaite pas s'engager militairement dans des interventions à effets limités, dans l'espace et dans le temps, dans ce continent.

Mais l'Afrique, du fait de son histoire et surtout de ses richesses et débouchés commerciaux, réels et potentiels, a une importance stratégique pour l'Europe. Le contexte de compétition internationale, pour les ressources et l'influence en Afrique, impose à l'Europe de maintenir et de renforcer sa position, de principal partenaire, face à l'intervention de plus en plus active de la Chine, des États-Unis et d'autres pays, surtout asiatiques.

La France est l'État le plus engagé, mais d'autres sont présents notamment le Royaume-Uni et l'Allemagne. En même temps, une majorité d'États membres, dont ces deux derniers, ont montré parfois qu'ils ne voulaient pas et n'étaient pas à mesure d'assumer constamment une part du fardeau de la sécurité et de la stabilité en Afrique. Les exemples de la non-intervention en RDC, en 2008/2009, et la fin prématurée de la mission de RSS en Guinée-Bissau, en 2010, attestent de ces limites, d'ordre politique, mais aussi pour des raisons économiques. Les crises et les conflits de 2011 et de 2012, en Afrique subsaharienne, illustrent aussi cette réticence des États membres, à s'engager directement notamment à Goma et en Guinée-Bissau, signe d'un interventionnisme européen en berne (sous-section 2), pour préférer une appropriation africaine de sa sécurité tel qu'on l'analysera avec les initiatives britanniques et allemandes, dans une sous-section 1.

### **Sous-section 1 : Une appropriation africaine de sa sécurité par le Royaume-Uni et l'Allemagne.**

Dans les opérations et missions de l'UE, en Europe et en Afrique sub-saharienne, les principaux contributeurs, sont la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Suède, la Pologne, le Portugal et, occasionnellement, le Royaume-Uni<sup>1127</sup>. Les autres États, participent au niveau des États-majors d'opérations ou avec des observateurs sur le terrain. Les Groupes Tactiques 1500 n'ont pas été déployés à ce jour. Le système des tours de garde par pays et

---

<sup>1127</sup> Données compilées à partir des fiches d'information de l'UE sur les opérations et les missions de la PSDC. Voir aussi, SODER Kirsten, « EU military crisis management: an assessment of member states contributions and positions », mai 2010, <http://www.peacekeeping-cost-is0805.eu/siteweb/images/ACTIVITIES/Publications/100331%20-%20%20Article%20Soder.pdf> (consulté le 15 février 2012).

GT, s'est avéré être une source de paralysie de ce dispositif. En l'absence d'une force armée permanente, à la disposition du Conseil de l'Union Européenne, ce sont les forces nationales qui sont engagées au nom de l'UE, dans les opérations et les missions. Pour ce qui concerne l'Afrique sub-saharienne, il est évident que les intérêts de ces pays ne sont pas identiques, sauf en termes très généraux, en matière de d'engagement et de priorités. Ce qui explique aussi leur participation sélective, limitée et même, leur non-participation.

Ainsi, le Royaume-Uni, à l'exception de l'opération « Artémis », n'a eu que des petites participations dans d'autres opérations et missions, en Afrique sub-saharienne, y compris dans « Atalanta ». Ici, le commandant de l'opération est un officier britannique et l'État-major de l'opération se trouve à Northwood, au Royaume-Uni.

Contrairement à la France, le Royaume-Uni n'a pas de force de présence en Afrique. Mais elle contribue à une responsabilisation africaine pour sa sécurité, même si elle est intervenue en 2000 en Sierra-Léone.

Il en est de même pour l'Allemagne qui était très active pour les sanctions européennes contre le Togo mais aussi qui a participé à « Artémis » et à EUFOR-RDC. Elle était aussi parmi les États membres qui ont refusé un nouvel engagement de la PESD en 2008.

Toutefois, comme le Royaume-Uni, l'Allemagne est favorable à une responsabilisation africaine face au fardeau de la sécurité de l'Afrique, comme le démontrent d'une part, sa participation financière pour la formation des policiers en Afrique de l'ouest et d'autre part, sa stratégie pour l'Afrique adoptée en juin 2011.

#### **A. Des efforts africains d'appropriation soutenus par le Royaume-Uni.**

Le Royaume-Uni est engagé en Afrique, sans pour autant disposer de forces de présence. Son action vise à renforcer les capacités africaines, dans les pays du Commonwealth et aussi dans certains États francophones et lusophones, avec une perspective régionale qui couvre toute l'Afrique. Si la Stratégie de défense britannique, « Sécuriser la Grande-Bretagne, à l'âge de l'incertitude », publiée en octobre 2010, accorde de grands développements à l'Afghanistan, mais aucun à l'Afrique sub-saharienne, de manière spécifique, ce n'est pas un signe de désengagement<sup>1128</sup>. La présence britannique, en Afrique, s'inscrit dans une politique « compréhensive et globale », qui regroupe le Département pour

---

<sup>1128</sup> « A Strong Britain in an Age of Uncertainty : The National Security Strategy », 39 p., octobre 2010, [http://www.direct.gov.uk/prod\\_consum\\_dg/groups/dg\\_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg\\_191639.pdf?CID=PDF&PLA=furl&CRE=nationalsecuritystrategy](http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf?CID=PDF&PLA=furl&CRE=nationalsecuritystrategy) (consulté le 15 février 2012).

le Développement International (DDI) et le Ministère des Affaires Étrangères et du Commonwealth (FCO). La raison de cette approche relève d'un postulat, selon lequel, quand la prévention est un échec et qu'il faut intervenir militairement, les coûts sont plus élevés. Le Ministère de la Défense coopère ainsi avec le DDI et le FCO, en matière de prévention des conflits et des crises, en déployant, quand cela est nécessaire, du personnel militaire, aux côtés des personnels civils, engagés dans des missions de stabilisation et de reconstruction de l'État. Les trois départements gèrent un budget commun d'environ 1,125 milliard de livres, pour la période 2011-2015<sup>1129</sup>, au sein d'un Programme nommé « Conflict Pool », de portée mondiale.

Pour l'Afrique, le programme « Conflict Pool », a trois objectifs majeurs :

- 1) le soutien aux capacités africaines de prévention des conflits, de gestion des crises et de soutien à la paix, au niveau continental et régional ;
- 2) l'assistance à la prévention des conflits, la gestion des crises, la construction de la paix et la reconstruction post-conflit, dans des sous-régions et des pays prioritaires et apporter des réponses aux causes des conflits ;
- 3) soutenir des initiatives en Afrique en matière de RSS, de gouvernance et de démilitarisation<sup>1130</sup>.

Le Royaume-Uni coopère avec l'Union Africaine et son Département de Paix et de Sécurité, notamment en matière de prévention, de gestion et de résolution des conflits en Afrique. Le programme britannique finance aussi des activités de l'UA en matière de médiation, notamment à Madagascar et en Guinée Conakry. Au niveau régional, le Royaume-Uni est engagé dans toutes les régions africaines, du Soudan, à l'Afrique Australe. Depuis 2001, plus de 14 000 soldats africains ont ainsi été formés pour des opérations de maintien de la paix sur le continent. Au Soudan, le programme est présent, en matière de DDR, de capacités de maintien de la paix, de déminage et d'accès à l'eau, qui est l'un des programmes-phare du DDI, dans ce pays africain. Depuis l'indépendance du Soudan du sud, un programme spécifique, de Développement du Secteur de la Sécurité et de Transformation de

---

<sup>1129</sup> Review of the Conflict Pool, National Audit Office (Royaume-Uni), 27 p., p. 5, mars 2012, [http://www.nao.org.uk/publications/1012/review\\_of\\_the\\_conflict\\_pool.aspx](http://www.nao.org.uk/publications/1012/review_of_the_conflict_pool.aspx) (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1130</sup> Conflict Pool Annual Report 2009/2010, Département pour le Développement International (DDI), le Ministère des Affaires Étrangères et du Commonwealth (FCO), Ministère de la Défense, 2010, 56 p., p.10, <http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/publications/annual-reports/conflict-pool-report-09-10> (consulté le 15 février 2012).

la Défense, a pour objectif de contribuer à la mise en place d'une armée professionnelle à partir des forces de l'Armée de Libération du Peuple du Soudan (ALPS).

La situation en Somalie, avec des prolongements en matière de terrorisme islamiste radical, revêt une importance particulière pour le Royaume-Uni car, elle a des implications en matière de terrorisme domestique. Le Royaume-Uni a une présence discrète au Somaliland, l'une des régions autogouvernées de la Somalie, avec le Puntland, qui est relativement épargné par l'instabilité qui règne dans le reste du pays. En Somalie, l'action du « Conflict Pool » est axée sur le soutien aux initiatives internationales envers la Somalie et l'assistance financière à l'AMISOM. Dans les pays voisins, le programme apporte son assistance à la RSS en Éthiopie et au développement des capacités locales en matière d'opérations de soutien au maintien de la paix. Ce projet est réalisé sous la responsabilité des autorités éthiopiennes, avec l'assistance et le financement, partiels, britanniques. L'une des réalisations est un programme linguistique, le « Peacekeeping English Project » (PEP), qui a débuté en 2008 et qui sera pleinement transféré au Ministère de la Défense, éthiopien, en 2013<sup>1131</sup>.

En Afrique de l'Est, le Royaume-Uni est très engagé au Kenya, au niveau politique et dans les domaines de la sécurité et de la défense. Les violences électorales de 2007-2008, avec des implications régionales, ont suscité des interventions diplomatiques du Royaume-Uni, ainsi que des États-Unis, pour apaiser la situation et éviter un conflit armé généralisé. La localisation géographique du pays revêt une importance stratégique, à proximité de l'Afrique centrale et de la Corne de l'Afrique. Le Royaume-Uni est engagé dans la réforme de la police et entraîne aussi les forces armées kényanes. Le Kenya abrite la seule installation des forces armées britanniques en Afrique sub-saharienne, l'Équipe Britannique de Soutien à la Paix (EBSP), avec le Centre International d'Entraînement en Matière de Déminage (IMATC), le Centre d'Entraînement au Soutien à la Paix (PSTC), une représentation dans le Collège de la Défense du Kenya et l'Unité d'Entraînement de l'Armée britannique au Kenya (BATUK)<sup>1132</sup>. Chaque année, trois compagnies britanniques, viennent ainsi s'entraîner au Kenya, pour des périodes de six semaines. Le Royaume-Uni contribue aussi au financement, à l'entraînement et à la formation, des éléments de la Force en Attente de l'Afrique de l'Est, qui fait partie de la FAA de l'UA, dans le cadre du cycle AMANI-AFRICA/EURORECAMP (CARANA).

---

<sup>1131</sup> « The Ethiopian Peacekeeping English Project », British Council, <http://www.britishcouncil.org/africa-et-pep.htm> (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1132</sup> « The British Army in Africa », Ministère de la Défense (Royaume-Uni), <http://www.army.mod.uk/operations-deployments/22724.aspx> (consulté le 30 mars 2012).

L'Ouganda est un autre pays où le Royaume-Uni a une coopération de défense active. Comme pour le Kenya, le Royaume-Uni, a aidé l'Ouganda à atteindre une capacité de déploiement rapide. Dans la région des Grands Lacs, le Royaume-Uni a été engagé, pendant sept ans, de 2002 à 2009, dans le Programme Multi-pays de Démobilisation et Réintégration (MPDR), qui a concerné l'Angola, le Burundi, la République Centrafricaine, la République du Congo, la RDC, le Rwanda et l'Ouganda<sup>1133</sup>.

En RDC, le « Conflict Pool » contribue aussi au financement de la mission de l'UE, EUSEC. Le Royaume-Uni assiste aussi l'Ouganda, dans le combat contre les forces de l'Armée de Résistance du Seigneur (ARS), en matière de formation des forces spéciales et de renseignement.

Le Royaume-Uni fournit, par ailleurs, de l'assistance militaire et en matière de RSS, à la Sierra Leone. En 2000, les forces armées britanniques sont intervenues dans le conflit interne en Sierra Leone. Ils ont ainsi mis en déroute les forces du RUF (Front Uni Révolutionnaire – Revolutionary United Front) qui étaient en guerre contre le Gouvernement. Cette intervention a mis un terme à la guerre civile (Opérations Palliser et Barras, mai-juillet 2000)<sup>1134</sup>.

---

<sup>1133</sup> Ce programme, piloté par la Banque Mondiale, a été doté d'un budget de 500 millions de dollars, fournis par 13 États donateurs. De 2002 à 2009 il a accompagné la démobilisation de 279 263 combattants et la réintégration de 232 000, soit dans les forces de sécurité ou dans la société civile. Les enfants soldats, au nombre de 53 880, ont été retournés, avec assistance, dans leurs familles et communautés. Certains projets étaient conduits par des États (programmes nationaux), d'autres par les agences des Nations Unies et des ONG concernées (programmes spéciaux). En 2009, le programme a été terminé puis remplacé par le Programme Transitionnel de Démobilisation et de Réintégration, avec un budget de 31 millions de dollars, dont la plus grande partie est fournie par la Banque Africaine de Développement (BAD).

« MDRP Rapport final, Vue d'ensemble des résultats du programme », MDRP, Banque Mondiale, 99 p., juillet 2010, [http://www.mdrp.org/PDFs/MDRP\\_Final\\_Report\\_fn.pdf](http://www.mdrp.org/PDFs/MDRP_Final_Report_fn.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

« Programme multi-pays de Démobilisation et Réintégration (MPDR) : Évaluation de fin de programme » (audit indépendant), 160 p., juin 2010, [http://www.mdrp.org/PDFs/MDRP\\_ReportFinalScanteam\\_fn.pdf](http://www.mdrp.org/PDFs/MDRP_ReportFinalScanteam_fn.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

12ème Rapport trimestriel du TDRP – avril/juin 2012, 17 p., [http://www.tdrp.net/PDFs/TDRP\\_QR12\\_Apr\\_Jun\\_12.pdf](http://www.tdrp.net/PDFs/TDRP_QR12_Apr_Jun_12.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1134</sup> L'objectif initial de l'intervention britannique était d'assister à l'évacuation des ressortissants européens et étrangers, en Sierra Leone, face à l'offensive du RUF contre Freetown. La Mission des Nations Unies en Sierra Leone, ainsi que le Gouvernement, n'étaient pas en position de résister à cette offensive. Les forces britanniques, après avoir évacué les ressortissants européens, ont mené des actions offensives contre le RUF. Ce qui a permis, au Gouvernement et à la MINUSIL, de reprendre le contrôle de la situation. Les forces du RUF, affaiblies par « l'offensive » britannique, ont fini par déposer les armes.

L'opération « Barras » a été une action des forces spéciales britanniques (Special Air Service, SAS - Special Boat Service, SBS) contre un groupe armé proche du RUF, les « West Side Boys », qui avaient pris des soldats britanniques en otage. Elle a eu lieu le 10 septembre 2000. Le chef des forces du RUF a été capturé et 25 de ses combattants ont été tués. Les otages ont été libérés. Mais un soldat des forces spéciales britanniques a été tué lors

Depuis, le Royaume-Uni est resté engagé dans l'assistance aux forces armées. Grâce à celle-ci, la Sierra Leone a contribué, avec 143 militaires et 218 policiers, à l'opération hybride, ONU-UA, au Darfour, la MINUAD. Dans ce pays, le Royaume-Uni contribue aussi au renforcement des forces de police, notamment en matière de lutte contre le trafic de drogue qui affecte cet État.

En Afrique de l'Ouest, le Nigéria bénéficie aussi de la coopération en matière de défense avec le Royaume-Uni. Le programme « Conflict Pool » a, en effet, fourni financement et assistance pour le processus de Désarmement, de Démobilisation et de Réintégration d'anciens combattants du Delta du Niger, appartenant à la Force des Volontaires des Peuples du Delta du Niger et au Mouvement pour l'Émancipation du Delta du Niger, en conflit contre le pouvoir central, depuis 1998. En juin 2009, suite à un long processus de négociations de cessez-le-feu, une amnistie générale a été accordée par le Président Umaru Yar'Adua. Le Royaume-Uni a aussi fourni de l'assistance pour désamorcer les crises politiques, lors des élections de 2010. Le Ministère de la défense britannique contribue à la formation d'une armée professionnelle, au Nigéria, avec des actions de formation et le déploiement d'instructeurs, auprès des Forces Armées du Nigéria (FAN). Ce qui contribue au renforcement des capacités, de la CEDEAO et de l'ECOMOG, en matière de prévention des conflits et de maintien de la paix.

En Afrique Australe, le Zimbabwe et l'Afrique du Sud, sont les deux principaux cadres de l'action du Royaume-Uni. En dépit de relations difficiles, le programme « Conflict Pool », a été à mesure d'apporter de l'assistance au processus démocratique au Zimbabwe et, notamment aux organisations de la société civile. En Afrique du sud, l'Équipe Britannique de Soutien à la Paix (EBSP), dans le cadre de « Conflict Pool », a contribué, en 2010, à l'entraînement et à la formation de 450 soldats et officiers, de la Force de Défense Nationale de l'Afrique du sud (FDNAS), et de 50 civils, dans le Centre d'Entraînement aux Missions de la Paix, à Pretoria. Cette équipe a aussi aidé à l'établissement d'un Centre de Ressources Médicales, au sein de l'Hôpital Militaire de Pretoria<sup>1135</sup>. L'EBSP apporte aussi son assistance,

---

des combats, qui ont duré sept heures.

« Operation Palliser : spearheading the future », MOK Andrew, UK Defence Forum, 7 mai 2010, <http://www.defenceviewpoints.co.uk/articles-and-analysis/operation-palliser-spearheading-the-future> (consulté le 30 mars 2012).

« Special Air Service (SAS) – Operation Barras – Sierra Leone », <http://www.eliteukforces.info/special-air-service/sas-operations/operation-barras/> (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1135</sup> Conflict Pool Annual Report 2009/2010, p.14.



crises de l'UE. L'assistance à la RSS et au renforcement des capacités africaines, font partie de cette politique nationale. Le Livre Blanc souligne aussi, qu'en dépit des progrès dans la démocratisation et le développement, ainsi que la perception croissante que les États africains ont la responsabilité principale, pour leur paix et leur sécurité, beaucoup d'efforts sont encore à réaliser pour stabiliser les structures étatiques et améliorer la gouvernance.

Le Livre Blanc cite, à titre d'exemples de l'engagement allemand, les opérations de l'UE, « Artémis » et EUFOR-RD Congo, ainsi la participation dans la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS), avec 32 soldats allemands (sur 75 autorisés par le Bundestag). Le Livre Blanc souligne l'importance du renforcement des capacités africaines en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Ainsi, depuis 2010, l'Agence de Coopération Internationale allemande (GIZ) finance un programme de formation de policiers des États de l'Afrique de l'Ouest, qui sont ensuite affectés à la MINUAD. La formation a lieu au Centre International de Formation au Maintien de la Paix Kofi Annan, au Ghana. En 2011, un effectif de 300 policiers y a été formé grâce à l'assistance matérielle et financière de l'Allemagne<sup>1138</sup>.

Le 15 juin 2011, le Gouvernement fédéral a adopté la Stratégie de l'Allemagne pour l'Afrique<sup>1139</sup>. Ce document, produit sous la responsabilité du Ministère des Affaires Étrangères, a été élaboré avec la participation d'autres Ministères. Le processus de révision de la politique allemande envers l'Afrique a débuté en 2010, avec des consultations et de débats impliquant le Bundestag, les milieux d'affaires, les think-tanks, les églises, les syndicats et autres organisations de la société civile. La Stratégie pour l'Afrique a pour objectif de rendre plus cohérente la politique allemande envers l'Afrique, en coordonnant mieux l'action des divers intervenants, dont le Ministère de la Défense.

Le document est divisé en six parties, dont la troisième est dédiée aux politiques sectorielles, au premier rang desquelles figurent la paix et la sécurité ainsi que le renforcement des capacités africaines, dans ce domaine. La Stratégie de l'Allemagne, pour l'Afrique, appelle d'emblée à un partenariat entre égaux.

L'Allemagne, dont le temps colonial s'est terminé à la fin de la Première Guerre

---

<sup>1138</sup> « Strengthening the capacity of police structures in Africa », Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), <http://www.giz.de/Themen/en/SID-8D98E6DD-67EA2370/29562.htm> (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1139</sup> « Allemagne et Afrique : la stratégie du Gouvernement fédéral », Ministère Fédéral des Affaires Étrangères, 68 p., 15 juin 2011, [https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/606050/publicationFile/163572/Afrika\\_Konzept\\_franz%C3%B6sisch.pdf](https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/606050/publicationFile/163572/Afrika_Konzept_franz%C3%B6sisch.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

mondiale, a une approche pragmatique de l’Afrique, où les questions économiques ont une place importante. Le document souligne ainsi que la politique africaine de l’Allemagne est basée sur une évaluation réaliste, guidée par des valeurs universelles et aussi des intérêts, en considérant que les Africains ont la responsabilité principale pour l’évolution du continent.

Six domaines d’action sont identifiés, dans la Stratégie :

- 1) paix et sécurité ;
- 2) gouvernance, État de droit, démocratie et droits de l’homme ;
- 3) développement économique ;
- 4) changements climatiques et environnement ;
- 5) énergie et matières premières ;
- 6) développement, éducation et recherche.

La description qui est faite de l’Afrique, dans la Stratégie, met en avant le dynamisme économique et social et le fait que l’Afrique est devenue un centre d’intérêt pour d’autres puissances, comme la Chine, l’Inde et le Brésil. L’Afrique est ainsi présentée comme une opportunité, sans pour autant minimiser les problèmes de développement, les conflits et les crises. Le rôle de l’UA et des Communautés Économiques Régionales, est souligné, dans la recherche de plus d’unité pour le continent et dans la mise en place de l’Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS). La politique allemande envers l’Afrique, tout en répondant à des objectifs nationaux, est aussi inscrite dans le cadre multilatéral, des relations entre l’UE et l’Afrique, avec les Nations Unies. Un rappel historique met en parallèle la présence coloniale allemande au Burundi, au Cameroun, en Namibie, au Rwanda, en Tanzanie et au Togo, et l’assistance que l’Allemagne a fourni à ces États après leur indépendance.

La deuxième partie de la Stratégie concerne les valeurs universelles, partagées, et les intérêts de l’Allemagne en Afrique. Les premières se réfèrent aux droits de l’homme. Les seconds reprennent les six domaines d’actions. Le document considère que « les guerres civiles et le collapsus de l’ordre public, le terrorisme, la destruction de l’environnement, la piraterie, le crime organisé, le trafic international de drogues et les mouvements de migrants et de réfugiés » ont un impact direct pour l’Allemagne. Le pays, à son tour, soutient les efforts africains, « en partie dans le cadre des Nations Unies », pour mettre en place l’AAPS. Dans le cas de crises graves et d’urgence, l’Allemagne est prête à s’engager directement, dans le cadre

du Droit International.

Cet aspect est très important car, les interventions militaires extérieures allemandes nécessitent l'approbation du Bundestag. Celui-ci, en pratique, lie l'action extérieure à un mandat international, des Nations Unies ou, selon les circonstances, à une décision prise dans le cadre de l'OTAN, comme cela a été le cas pour la participation aux opérations de la guerre du Kosovo, en 1999. L'une des raisons du retard dans la préparation de l'opération EUFOR-RD Congo, en 2006, tenait aussi à cette exigence d'accord parlementaire. L'absence de consensus politique pour la participation à EUFOR Tchad-RCA et pour une opération de l'UE, en RDC, en 2008, ont aussi eu comme conséquence, la non-participation allemande avec des forces sur le terrain, dans le premier cas, et l'opposition, dans l'UE, au lancement de l'opération, dans le second.

La troisième partie de la Stratégie, la plus importante, détaille les mesures à prendre pour la concrétisation de la politique africaine de l'Allemagne. À cet effet, en matière de paix et de sécurité, l'objectif majeur est de favoriser l'appropriation africaine. La Stratégie allemande pour l'Afrique identifie d'abord les facteurs d'insécurité, qui affectent le développement politique, économique et social du continent, notamment les conflits armés, les tensions politiques et ethniques, les conflits de frontières, les États faibles, le terrorisme transnational, la piraterie et le trafic de drogues. L'AAPS, le mécanisme d'alerte rapide, en cas de crise, la médiation, la mise en place de la Force Africaine en Attente, les opérations de maintien de la paix, sont identifiés comme des progrès dans la voie de l'appropriation.

Parmi ses actions en faveur de la paix et de la sécurité en Afrique, la Stratégie met en avant la lutte contre le terrorisme et la criminalité, à travers l'assistance aux programmes de RSS et aussi par la participation active à l'opération maritime de l'UE, EUNAVFOR « Atalanta ». L'assistance humanitaire, suite à des conflits ou à des catastrophes naturelles, est aussi un instrument de l'action extérieure de l'Allemagne, en Afrique et dans d'autres régions du monde.

L'approche allemande est ainsi multidimensionnelle, autant que multilatérale, avec une nette préférence pour le « soft power », où le recours à la force directe, doit être l'ultime stade, quand tous les autres choix ont été essayés, en vain.

La Stratégie appelle au développement de la coopération avec l'UA, en y associant différents Ministères, selon les sujets, comme le Ministère de la Défense, pour les questions de paix et de sécurité et le Ministère pour la Coopération Économique et le Développement,

en matière de financement des activités de l'UA, y compris dans le cadre de la mise en œuvre de l'AAPS. L'assistance à l'UA et aux CER, est réalisée dans le cadre du programme « Paix et Sécurité en Afrique »<sup>1140</sup>, qui est une initiative de l'Allemagne, lancé en 2007, après sa Présidence du G8. Ce programme a un volet institutionnel, d'assistance à la mise en place des mécanismes de prévention des conflits et de gestion des crises, et un volet opérationnel, de soutien au déploiement des forces africaines dans des opérations de maintien de la paix, sur le continent. La contribution allemande est centrée sur des projets visant à renforcer la dimension civile de l'AAPS, accroître l'efficacité du travail de la police et identifier et résoudre les causes des conflits.

Un autre programme, où l'Allemagne est très engagée, c'est le Projet des Frontières germano-africain. L'UA et, auparavant, l'OUA, ont reconnu les frontières issues de la décolonisation. Mais les litiges frontaliers sont nombreux, notamment pour des raisons économiques, liées, en grande partie, à l'exploitation des ressources naturelles, notamment le pétrole<sup>1141</sup>. Certains de ces litiges ont été résolus dans le cadre de négociations bilatérales directes, comme pour le Sénégal et la Guinée-Bissau, en octobre 1993, où par des arrêts de la Cour Internationale de Justice (CIJ), comme pour le Cameroun et le Nigéria, le 10 octobre 2002<sup>1142</sup>. Des accords multilatéraux ont aussi eu lieu, à l'instar de l'accord du 22 septembre 2010, entre le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée-Bissau, la Guinée, la Mauritanie et le Sénégal<sup>1143</sup>, négocié et signé sous l'égide de la Norvège, pour fixer leurs zones maritimes, potentiellement riches en pétrole et en gaz. La délimitation des frontières pose des problèmes, notamment pour des questions d'accès et d'imprécision géographique. Dans d'autres cas, l'absence d'un contrôle et d'une surveillance des frontières permet les mouvements illégaux de personnes, de marchandises, de groupes armés liés à la criminalité ou au terrorisme et facilite les trafics de drogues, d'armes et de personnes.

Pour contribuer à la résolution de ces litiges, l'UA a lancé un ambitieux programme de

---

<sup>1140</sup> « Paix et sécurité en Afrique », OCDE, 8ème Réunion du Forum pour le Partenariat avec l'Afrique, 23 p., Berlin, 22-23 mai 2007, <http://www.oecd.org/fr/forumpartenariatafrique/documentsdereunion/38680482.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1141</sup> « Les frontières de la discorde », Jeune Afrique, 29 mars 2010, <http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/ARTJAJA2567p079-083.xml0/petrole-libye-comores-nigeriales-frontieres-de-la-discorde.html> (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1142</sup> « Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria; Guinée équatoriale (intervenant)) », Arrêt, C. I. J., Recueil 2002, p. 303, 10 octobre 2002, <http://www.icj-cij.org/docket/files/94/7452.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1143</sup> « Accord sur les frontières maritimes entre six pays », Jeune Afrique, 22 septembre 2010, <http://www.jeuneafrique.com/Article/DEPAFP20100922111003/> (consulté le 30 mars 2012).

règlement des différends frontaliers, le Programme Frontière Continentale<sup>1144</sup>. L'Agence de Coopération Technique Allemande au Développement (GTZ), coopère avec la Commission de l'Union Africaine sur ces questions et fournit une assistance technique, humaine et matérielle, ainsi qu'un financement au programme de l'UA. Le GTZ, a des bureaux à Addis-Abeba, auprès du siège de l'UA et aussi dans les pays concernés. L'action de l'Allemagne est aussi bilatérale car le pays est engagé dans le règlement de la délimitation de la frontière entre le Mali et le Burkina Faso, depuis 2008<sup>1145</sup>.

L'Agence GTZ a ainsi mis en place un programme pilote de coopération transfrontalière entre deux villages séparés par la frontière, mais habités par des populations de la même ethnie. Pour des questions de ressources, terres, eau et pâturages, les villageois se sont affrontés à plusieurs reprises. Le Programme de Soutien au Gouvernement Local, de la GTZ, a contribué à la recherche de solutions de coopération et de la résolution des litiges. Suite à cette initiative, la GTZ a signé des accords avec le Malawi, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie, pour assister ces pays en matière de délimitation des frontières, selon

---

<sup>1144</sup> La délimitation des frontières en Afrique, est aussi une obligation légale des États du continent, qui ont signé le Mémoire d'accord sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), à Lomé, au Togo, le 11 juillet 2000, et adopté par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'OUA, à Durban, en Afrique du sud, en juillet 2002. Ce Mémoire prévoit la délimitation et la démarcation, jusqu'en 2012, des frontières interafricaines qui ne l'ont pas encore été. Pour faciliter ce processus, la Commission de l'Union Africaine a lancé le Programme Frontière continentale, adopté par la Conférence des Ministres africains, le 7 juin 2007. Ce programme s'appuie sur les expériences des CER, comme la CEDEAO et la CEEAC. Ses objectifs sont à la fois d'ordre politique et de prévention des conflits, et d'ordre économique, pour favoriser les intégrations régionales et l'émergence de la Communauté Économique Africaine. Le programme a trois volets opérationnels, qui sont la délimitation des frontières jusqu'en 2012, la coopération transfrontalière et le développement des capacités de contrôle et de surveillance des frontières. Cependant, en 2011, ces objectifs sont loin d'être atteints, avec seulement 25% des frontières terrestres délimitées et, moins, pour les frontières maritimes, selon les données du programme germano-africain.

Déclaration solennelle sur la CSSDCA, Lomé, Togo, le 11 juillet 2000, <http://www.afrimap.org/english/images/treaty/CSSDCASolDecfr.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

Déclaration sur le Programme Frontière de l'Union Africaine et les modalités de sa mise en œuvre telle qu'adoptée par la Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontières, tenue à Addis-Abeba (Éthiopie), le 7 juin 2007, [http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/Border%20Issues\(Fr.\).pdf](http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/Border%20Issues(Fr.).pdf) (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1145</sup> Les deux pays s'étaient affrontés militairement, du 25 au 30 décembre 1985, lors de « la Guerre de Noël », au sujet de la bande d'Agacher, une bande de terre semi-désertique, de 160 kilomètres de long et de 30 kilomètres de large, se trouvant entre le nord du Burkina Faso et l'est du Mali. Elle est réputée receler du gaz naturel et des ressources minières. Ce litige a été ensuite soumis à la CIJ, qui a rendu un arrêt, le 22 décembre 1986. L'arrêt a divisé la bande, à parts égales, entre les deux pays. Le Mali reçut la partie occidentale et le Burkina Faso la partie orientale, avec des ajustements et des compensations réciproques, acceptées par les deux États. Environ 400 km de frontière sont en attente de délimitation définitive, sur 1300 km. Le Burkina Faso a aussi eu des litiges frontaliers avec le Niger et le Bénin, dont la résolution définitive a été confiée à la CIJ.

Burkina, Mali, Différend frontalier, Arrêt, C.I.J., Recueil 1986, p. 554, 22 décembre 1986, <http://www.icj-cij.org/docket/files/69/6447.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

le modèle du programme utilisé pour le Mali et le Burkina Faso<sup>1146</sup>. L'Allemagne fournit de l'équipement technique et des voitures, ainsi que du financement et du soutien administratif, pour des négociations bilatérales et multilatérales.

L'approche allemande, en matière d'assistance aux capacités africaines, est calquée sur le concept national de « sécurité en réseau » (« networked security »), qui combine des composants civils et militaires, dans une approche globale et multidimensionnelle. Dans cette perspective, l'entraînement et la formation des personnels militaires et civils, la police et autres services de sécurité, revêt une importance centrale. L'Allemagne a une grande expérience dans ce domaine, développée dans les Balkans, dans les années 1995-2000 et en Afghanistan, depuis 2002, où le pays a assumé un rôle important dans l'entraînement et la formation de la police (la formation des formateurs).

En Afrique sub-saharienne, l'Allemagne soutient les activités du Centre International de Maintien de la Paix et d'Entraînement Kofi Annan (KAIPTC), au Ghana, l'École de Maintien de la Paix Alioune Blondin Beye (EMP), à Bamako, au Mali, en l'Afrique de l'Ouest et le Centre Régional d'Entraînement au Maintien de la Paix (RTPC), en Afrique du sud. Ces trois centres forment des personnels militaires et civils.

L'Allemagne est aussi engagée, comme la France et le Royaume-Uni, dans des relations bilatérales et des contacts directs entre forces armées, la mise à disposition d'experts militaires et le conseil en matière de défense, d'entraînement et d'équipements. Le secteur de la Justice bénéficie aussi de l'assistance de l'Allemagne, notamment en Côte d'Ivoire, au Libéria et en Sierra Leone.

Sans forces déployées en permanence (à l'exception des navires qui participent, par rotation, à l'opération EUNAVFOR « Atalanta » de l'UE), ni de bases militaires, l'Allemagne apporte une contribution importante au renforcement des capacités africaines, ainsi qu'à la paix et à la sécurité en Afrique sub-saharienne, tout en gardant une certaine distance avec le continent<sup>1147</sup>.

---

<sup>1146</sup> « Support to the African Union Border Programme », Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), <http://www.giz.de/themen/en/31046.htm> (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1147</sup> En matière économique, le commerce bilatéral avec l'Afrique a augmenté de presque 30% depuis 2005, de 28 à 37 milliards d'euros. Cependant, la majorité des transactions concerne seulement cinq États africains, Afrique du sud, Algérie, Égypte, Nigéria et Tunisie. L'Allemagne importe essentiellement des minerais et des matériaux nécessaires à ses industries de pointe. Le pays exporte des équipements industriels, à haute valeur ajoutée, chers et qui ne sont pas à la portée de la majorité des États de l'Afrique subsaharienne. L'Afrique revêt de l'importance pour l'économie de l'innovation allemande, notamment dans le domaine des minerais de type « terres rares », dont son premier fournisseur est la Chine, et dans le domaine pétrolier et du charbon, avec 18% d'achats de pétrole allemands, effectués en Afrique et 34% d'achats de charbon, en Afrique du sud. Ce pays est aussi le plus grand fournisseur de l'Allemagne, en minerais de fer et d'éléments non-métalliques (ciments,

Depuis 2006, l'Allemagne n'a plus déployée des troupes terrestres, en Afrique, dans les opérations de l'UE ou des Nations Unies. Le pays s'est aussi abstenu lors du vote de la Résolution 1973, du Conseil de Sécurité des Nations Unies, sur la Libye et n'a pas participé aux opérations aériennes contre la Libye. Une preuve d'un désengagement direct, qui s'inscrit dans la tendance générale des réticences européennes pour des interventions militaires nouvelles en Afrique, tel que le constate avec les cas de Goma en RDC et de Guinée-Bissau deux parfaites illustrations d'un interventionnisme direct européen désormais en berne dans les théâtres des crises africaines.

### **Sous-section 2 : Un interventionnisme européen en berne en Afrique.**

Le Partenariat Afrique-UE de décembre 2007, basé sur des valeurs communes et une évaluation partagée des opportunités, des risques et des menaces, annonçait une période de coopération en matière de gouvernance, de développement et de paix et sécurité. L'Afrique, à travers l'UA et les Communautés Économiques Régionales et leurs Mécanismes Régionaux de prévention des conflits et de gestion des crises, était appelée à assumer pleinement la charge et la responsabilité pour la sécurité continentale. L'UE, dans le cadre du Partenariat, assisterait les Africains dans leur œuvre d'appropriation, dans une relation de partenariat entre égaux, voulue et consentie par les deux parties.

Cinq années après, la relation de travail entre les deux parties a progressé. Mais les déséquilibres en moyens et en capacités ne se sont pas estompés. L'appropriation, dans la dépendance, demeure la norme au sein du Partenariat. Les États africains n'arrivent pas à remplir leurs engagements pris dans le cadre de l'UA et des CER, en matière de moyens et de capacités. A la coopération internationale, avec l'UE et les Nations Unies, s'ajoutent les coopérations bilatérales nationales, qui apportent formation, équipements et financements, aux forces armées africaines. Elles sont aussi un instrument d'influence politique et économique, des États européens et autres États tiers qui sont présents en Afrique dans le domaine de la sécurité et de la défense.

L'Afrique reste un continent exposé aux ingérences et aux interventions extérieures. Pour l'UE, c'est une opportunité pour tester, évaluer, développer et renforcer ses capacités en

---

céramiques, verres et chaux).

« Allemagne et Afrique : la stratégie du Gouvernement fédéral », Ministère Fédéral des Affaires Étrangères, 68 p., pp. 29-37, 15 juin 2011, [https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/606050/publicationFile/163572/Afrika\\_Konzept\\_franz%C3%B6sisch.pdf](https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/606050/publicationFile/163572/Afrika_Konzept_franz%C3%B6sisch.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

matière de PSDC, tout en apportant une aide et l'assistance, nécessaires pour le développement des capacités africaines. Cette action européenne connaît toutefois des limites car l'UE n'est pas une toute-puissante capable d'apporter des solutions durables à des crises et des conflits, presque endémiques, multidimensionnels et qui nécessitent tous les moyens de l'approche compréhensive et globale de la gestion des crises par l'UE. Les premières contraintes sont à l'intérieur de l'UE, dans la complexité des mécanismes de la PSDC et de leur mise en œuvre. Les États membres ont aussi des priorités, des intérêts, des moyens et des capacités différents. L'Afrique ne représente pas le même niveau de risque pour tous les États. Aussi, d'autres zones géographiques nécessitent une attention particulière, européenne, à l'Est et en Méditerranée/Proche-Orient.

Une seconde limite, est celle des théâtres où l'UE déploie ses opérations et ses missions. À nouveau, l'appréciation du risque et des enjeux ainsi que des conséquences perçues au niveau national, est importante pour les États européens membres de l'UE. L'impulsion de la France a été le véritable moteur des actions de l'UE en Afrique subsaharienne.

Mais, à partir de 2008, dans le contexte de l'UE élargie aux États d'Europe Centrale, l'urgence et la volonté n'étaient plus acquises pour l'Afrique subsaharienne. Les crises africaines, à répétition, dépassent les capacités européennes, mobilisées ailleurs, dans d'autres cadres, comme l'OTAN en Afghanistan. Par ailleurs, l'atermoisement et l'hésitation, sont aussi une manière de pousser à la responsabilisation africaine. L'UA et les CER/MR, doivent assumer la charge, l'UE leur apportant l'assistance. Dans d'autres contextes, comme au Darfour, en RDC et au Tchad/Soudan, ce sont les Nations Unies qui sont ou ont été en première ligne. L'action des acteurs locaux, récipiendaires de l'assistance de l'UE, est aussi un facteur important à prendre en compte. L'appropriation peut indifféremment commencer au niveau national, subrégional ou régional.

Ainsi, les contraintes internes et externes des opérations et des missions, sont devenues évidentes à deux reprises. Le premier cas est celui de la tentative infructueuse, de certains États membres de l'UE, pour amener l'UE à intervenir militairement en RDC, en 2008/2009. Le second est relatif à l'échec de la mission de Réforme du Secteur de la Sécurité en Guinée-Bissau, en 2010.

## **A. Du refus européen de donner suite aux demandes de l'ONU en 2008.**

Depuis 2003, la RDC a fait l'objet d'une attention soutenue de la part de l'UE, en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. À deux reprises, en 2003 et 2006, avec les opérations « Artémis » et EUFOR-RDC, l'UE a déployé des forces pour soutenir la Mission des Nations Unies en RDC, la MONUC. Elle a aussi lancé trois missions civiles d'assistance, en matière de forces de police et d'assistance à la réforme des Forces Armées de la RDC. Cet effort européen s'inscrit dans un cadre international d'assistance à la RDC, où les Nations Unies jouent le rôle principal en tant que coordinateur et responsable pour la situation sécuritaire générale. Toutefois, si le sud et l'ouest de la RDC connaissent une période de paix depuis 2003, l'est du pays est encore victime de conflits et de l'instabilité politique et économique, en dépit de la présence massive des forces de la MONUSCO.

Cette situation est due, en grande partie, aux séquelles du génocide du Rwanda, dont les conséquences touchent la RDC. C'est aussi le fait qu'il s'agit d'une région riche en or et en coltan (colombite, tantalite), avec de exploitations minières légales et illégales, dont une partie de la production échappe au contrôle des autorités et ne profite, que très indirectement, aux populations locales. Ces deux moteurs vont être à l'origine d'un conflit grave, en 2008, qui va aussi mettre en exergue les problèmes d'organisation et de discipline, en matière de respect des droits de l'homme et de capacités militaires, dont sont affectées les Forces Armées de la RDC, en dépit de l'assistance internationale et de celle de l'UE, notamment s'agissant de Goma qui aurait pu bénéficier de cette mobilisation internationale en RDC.

### **1. Une mobilisation internationale inefficace dans la crise de Goma.**

De 1996 à 2003, le Rwanda a maintenu des forces armées dans la région du Kivu, pour protéger les Tutsis congolais contre les milices Hutus qui s'étaient réfugiées dans la région, après la prise du pouvoir par le Front Patriotique Rwandais, à majorité Tutsi, en 1994. La présence de ces forces du Rwanda, a été l'une des causes de la guerre en RDC, de 1998 à 2002. Le Rwanda a soutenu la cause des forces politiques du Kivu, notamment le Parti du Rassemblement Congolais pour la Démocratie (PRCD), regroupant des Tutsis congolais, et qui a contrôlé certaines parties du Kivu, jusqu'aux élections présidentielles et législatives de 2006. Toutefois, lors des élections nationales et provinciales de 2006, le PRCD n'a pas obtenu de bons résultats. Le parti s'est trouvé marginalisé à l'échelle nationale. Les responsables tutsis congolais du nord Kivu, décident de créer une nouvelle organisation, le Congrès National du Peuple (CNDP), qui dispose d'une force armée, commandée par le Général

Laurent Nkunda. Le CNDP a été taxé d'être soutenu par les autorités de Kigali, qui bénéficieraient ainsi d'un relais d'influence au Kivu, où se trouvent aussi des groupes armés des Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda (FDLR), à majorité hutu. Ces groupes représentent à leur tour, une menace constante contre le régime de Kigali.

Dans le cadre de la réforme des Forces Armées de la RDC, composées des différents groupes armés qui avaient combattu lors de la guerre de 1998 à 2002, un important enjeu régional s'est créé autour de l'intégration des combattants du CNDP dans les FARDC. Les Accords de Paix de Sun City, signés le 19 avril 2002, prévoyaient la dissolution des groupes armés et l'intégration de leurs combattants dans les FARDC. Ce processus s'est bien déroulé dans l'ensemble de la RDC, à l'exception du Kivu, où les différents groupes armés et milices de partis politiques, ont gardé leurs armes. Le CNDP et le Général Nkunda font partie de cette catégorie de réfractaires à l'intégration. En décembre 2006, les forces du Général Nkunda entrent en conflit ouvert contre les FARDC stationnées au Kivu. Un statu quo local est vite atteint car, aucun des deux côtés n'est à mesure de défaire totalement l'autre. La présence de la MONUC limite aussi les affrontements, qui ont tout de même provoqué des centaines de milliers de réfugiés civils<sup>1148</sup>.

En janvier 2008, une Conférence de paix inter-congolaise a lieu à Goma, la capitale provinciale du nord Kivu. Mais les engagements pris par le Gouvernement de la RDC ne seront pas respectés. Le 28 août 2008, les FARDC lancent une offensive contre les forces du Général Nkunda, la sixième depuis 2004. Cette attaque est un échec et les troupes du Général Nkunda obligent les FARDC à reculer, dans le désordre, sous l'observation des forces de la MONUC, qui n'interviennent pas dans le conflit<sup>1149</sup>. Sur le terrain, les forces du Général Nkunda, encerclent Goma et menacent de prendre la ville, en prélude à une guerre de libération totale de la RDC, déclarée par le Général. Cette approche vise à recréer une dynamique comme celle qui a conduit à la victoire de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL), en 1996, contre le régime du Maréchal Président

---

<sup>1148</sup> International Crisis Group, « Congo : Ramener la Paix au Nord Kivu », Rapport Afrique n°133, 43 p., p. (i), 31 octobre 2007, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/French%20Translations/Congo%20Bringing%20Peace%20to%20North%20Kivu%20French.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>1149</sup> Cette posture a conduit à la démission du commandant de la MONUC, le Général espagnol Vincente Diaz de Villegas, nommé en août 2008, pour succéder au Général sénégalais Babacar Gaye, en fin mandat. Officiellement, la démission est liée au manque de moyens et à un mandat peu robuste, qui caractérisaient la MONUC. Ce départ, en octobre 2008, va être accompagné par des discussions entre l'ONU et l'UE, sur le déploiement éventuel d'une force multinationale, européenne, au Kivu, comme « Artémis » en 2003 ou EUFOR-RD Congo, en 2006.

Joseph Désiré Mobutu.

La situation au Kivu, en octobre 2008, est défavorable au pouvoir, dont les FARDC se trouvent aussi en accusation d'avoir commis des violences graves et des crimes de guerre à l'égard des civils, qu'elles étaient censées protéger<sup>1150</sup>. La MONUC, après quelques hésitations, a décidé de défendre Goma, sans pour autant engager d'actions offensives contre les forces du Général Nkunda et du CNDP. L'UE, sous la Présidence française, s'est aussi activée pour jouer un rôle, militaire et diplomatique, dans la résolution de la crise, à l'automne 2008. La France et la Belgique accusent le Rwanda de chercher à déstabiliser la RDC, pour garder le contrôle sur les richesses du Kivu. De leur côté, les autorités de Kigali, voient dans une intervention militaire européenne, une tentative de répéter l'opération « Turquoise », de 1994, où les forces armées françaises auraient manqué d'impartialité.

Les États-Unis, en bonnes relations avec la RDC et le Rwanda, font une proposition de règlement de la crise, à la fin du mois de septembre de 2008, aux Nations Unies, à New-York. Cette proposition de compromis, inclut une sortie pour le Général Nkunda, et le lancement d'une opération conjointe, entre les FARDC et les forces armées rwandaises, contre les FDLR. Cette proposition répondait à la demande principale du Rwanda, de sécurisation de la région frontalière du Kivu, et, pour la RDC, à la reprise d'un contrôle relatif sur le Kivu. Entre le 28 octobre et le 7 novembre 2008, des rencontres entre haut-fonctionnaires et entre Ministres des Affaires Étrangères de la RDC et du Rwanda, ont lieu en vue de la préparation d'un accord de coopération. Le 3 novembre 2008, l'ancien Président nigérian, Olusegun Obasanjo, est nommé Envoyé Spécial du Secrétaire Général de l'ONU pour la région des Grands Lacs, pour faciliter les négociations.

Le 7 novembre 2008, s'est tenu à Nairobi, un Sommet qui a réuni les Chefs d'État de la RDC, du Rwanda, du Burundi, du Kenya, de l'Afrique du sud, de la Tanzanie et de

---

<sup>1150</sup> Les atteintes aux droits de l'homme furent commises par les deux côtés et ont été recensées dans deux rapports des Nations Unies, rendus publics en 2009.

Nations Unies, « Rapport d'enquête consolidé du Bureau conjoint des Nations Unies pour les Droits de l'Homme (BCNUDH) suite aux vastes pillages et sérieuses violations des Droits de l'Homme commis par les FARDC à Goma et Kanyabayonga en octobre et novembre 2008 », 23 p., 7 septembre 2009, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/791130EAFD130BE64325762C003EFC7A-Rapport\\_Complet.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/791130EAFD130BE64325762C003EFC7A-Rapport_Complet.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

Nations Unies, « Rapport consolidé sur les enquêtes conduites par le Bureau Conjoint des Nations Unies des Droits de l'Homme (BCNUDH) sur les graves abus des droits de l'homme commis à Kiwanja, Nord-Kivu, en novembre 2008 », 26 p., 7 septembre 2009, [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/Kiwanja\\_Report\\_FR\\_September2009.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/Kiwanja_Report_FR_September2009.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

l'Ouganda, ainsi que le Président en exercice de l'UA<sup>1151</sup>. Ce Sommet a mandaté l'ancien Président Olusegun Obasanjo pour « se concentrer sur le défi à la paix et à la sécurité posé par la présence continuelle et les activités de groupes armés illégaux dans la partie orientale du Congo et sur le rétablissement de la confiance entre la République Démocratique du Congo et ses voisins »<sup>1152</sup>. Toutefois, tous ces efforts n'ont pas réussi à obtenir un arrêt total des hostilités, même si, le 18 novembre 2008, les forces du CNDP se sont retirées jusqu'à 40 km de Goma. Les négociations directes et secrètes, entre les Gouvernements congolais et rwandais, ont dépassé, les efforts du Médiateur et de l'Envoyé Spécial des Nations Unies, à partir du mois de décembre 2008.

Lors du Sommet de Nairobi, le 7 novembre 2008, un accord de paix a été signé entre le Président Joseph Kabila, pour la RDC, et le Président Paul Kagamé, pour le Rwanda<sup>1153</sup>. Fin novembre, un accord confidentiel, selon les lignes proposées par les États-Unis, en septembre 2008, est mis en œuvre. Le 5 décembre 2008, les Ministres des Affaires Étrangères, congolais et rwandais, annoncent à Goma que les forces armées des deux pays lanceront une opération anti-FDLR et que des négociations directes seront ouvertes entre le CNDP et Kinshasa. Les 9 et 10 décembre, les États-Unis parrainent une réunion des Ministres de la Défense de la RDC, du Rwanda, de l'Ouganda et du Burundi, à Kigali, dans le cadre du mécanisme « tripartite plus un ». Les parties présentes ont discuté de la suppression des menaces sécuritaires posées par les groupes armés illégaux au Nord-est de la RDC, au nombre

---

<sup>1151</sup> Cette réunion a été organisée dans le cadre de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs. Ont participé, les Présidents Mwai Kibaki (Kenya et Président de la Conférence Internationale), Jakaya Kikwete (Tanzanie et Président de l'UA), Pierre Nkurunziza (Burundi), Denis Sassou Nguesso (Congo), Joseph Kabila (RDC), Paul Kagame (Rwanda) et Yoweri Kaguta Museveni (Ouganda). Ont aussi participé, Ban Ki-Moon (Secrétaire General des Nations Unies), Jean Ping (Président de la Commission de l'Union Africaine, Charles Nqaula (Ministre de la Défense, représentant le Chef d'État de la République d'Afrique du Sud), Kabinga Pande (Ministre des Affaires Étrangères représentant le Chef d'État de la République de Zambie, l'Ambassadeur Majok Guandong (représentant le Chef de l'État de la République du Soudan) et l'Ambassadeur Liberata Mulamula (Secrétaire Exécutive de la Conférence Internationale). Des représentants du Groupe des Amis de la région des Grands Lacs – Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, France, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Commission Européenne, Nations Unies et Union Africaine – étaient aussi présents.

Communiqué Conjoint des Chefs d'État de la Région des Grands Lacs sur la Situation en RDC, Nairobi, 7 Novembre 2008, <http://www.congoforum.be/upldocs/Conf.%20Intern.%20Nairobi%20II%20sur%20la%20RDCongo%207%20novembre%202008.pdf> (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1152</sup> Idem.

<sup>1153</sup> International Crisis Group, « Congo : cinq priorités pour une stratégie durable de construction de la paix », Rapport Afrique n°150, 37 p., p. 7, 11 mai 2009, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/French%20Translations/Congo%20Five%20Priorities%20for%20a%20Peacebuilding%20Strategy%20French.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

desquelles on compte aussi l'Armée de Résistance du Seigneur (ARS), de Joseph Kony.

Le 14 décembre, des unités militaires ougandaises, pénètrent en RDC, avec l'accord de Kinshasa, dans le cadre d'une offensive contre des troupes de l'ARS, présentes en RDC. Les Gouvernements congolais et rwandais, rétablissent leurs relations diplomatiques et relancent la Communauté Économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL). Le 20 janvier, les forces armées de la RDC et du Rwanda lancent une offensive coordonnée contre les troupes du FDLR, dans l'opération « Umoja Wetu » (« Notre Unité » en Swahili). En contrepartie de cette coopération, les autorités rwandaises arrêtent le Général Nkunda le 23 janvier 2009. Le 28 janvier, les unités armées du CNDP réintègrent les FARDC, en échange d'immunités et avec des contreparties politiques et économiques pour le CNDP. Les forces du FDLR sont mises en déroute au mois de février 2009.

Le 6 août 2009, un sommet bilatéral entre les deux Chefs d'État, de la RDC et du Rwanda, a réaffirmé la paix et la coopération entre les deux pays. La crise de 2008 s'est ainsi terminée, sans avoir vraiment apporté des solutions durables à la situation instable au Kivu<sup>1154</sup> comme on peut constater la prophétie de la fragilité est dite depuis la naissance du M23 en 2012 composé d'éléments du CNDP ayant quitté les FARDC où ils étaient « brassés ». Toutefois, l'intensité du conflit a baissé sans une intervention directe de l'UE jugée inacceptable par le Rwanda et le CNDP, même si une telle intervention était aussi considérée comme risquée pour les États UE, du reste déjà engagés en Afghanistan et à EUFOR/Tchad-RCA. Ainsi, en dépit d'appels d'ONG et d'une lettre du Secrétaire Général de l'ONU Ban Ki-moon, l'UE est demeurée indifférente, indisponible pour intervenir à Goma en 2008.

## **2. Une indisponibilité européenne au détriment de Goma en 2008.**

Au moment où le Général Nkunda a encerclé la ville de Goma, en août 2008, les autorités congolaises ont cherché des appuis internationaux, sous la forme d'une intervention militaire, pour arrêter la progression des unités du CNDP. La MONUC était la seule force d'interposition présente. Mais son mandat ne lui permettait pas de prendre parti dans ce conflit. Deux options sont apparues à ce moment, soit une force africaine, sous l'égide de la

---

<sup>1154</sup> International Crisis Group (ICG), « Congo : Pas de stabilité au Kivu malgré le rapprochement avec le Rwanda », Rapport Afrique N°165, 16 novembre 2010, 44 p., pp. 2-5, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/165%20Congo%20%20Pas%20de%20stabilit%C3%A9%20au%20Kivu%20malgr%C3%A9%20le%20rapprochement%20avec%20le%20Rwanda.pdf> (consulté le 10 novembre 2011).

Communauté de Développement de l'Afrique Australe<sup>1155</sup>, soit une force européenne d'interposition, une EUFOR-RD Congo bis, avec un mandat robuste et élargi, par rapport à la force de 2006. La première option a été écartée par les deux principaux moteurs de la CDAA, l'Angola et l'Afrique du sud. Le président de l'Angola, José Eduardo dos Santos, déclare que son pays, a des intérêts de sécurité et économiques importants et qu'il est le premier partenaire militaire régional de la RDC. Pour cela, il n'interviendrait que pour empêcher un génocide ou défendre l'intégrité du territoire de la RDC.

À l'Union Européenne, l'option d'une opération de la PESD, promue par la France et la Belgique, n'a pas prospéré, en grande partie, à cause de facteurs européens internes. En effet, les deux promoteurs européens d'une intervention armée de l'UE ou internationale, ont dès le départ, annoncé qu'ils ne seraient pas, ni Nation-cadre, ni les premiers pourvoyeurs de forces. La Belgique, pour des raisons liées aux événements du Rwanda, en 1994, et aux recommandations de la commission d'enquête subséquente, était limitée pour des interventions militaires dans ses anciennes colonies. La France s'apprêtait à prendre le rôle principal dans l'opération EUFOR Tchad-RCA, que ce soit en termes de soldats engagés et d'État-major d'opération, avec l'Irlande dans le rôle de Nation-cadre. La majorité des États européens, a invoqué cette opération au Tchad et en RCA pour déclarer leur incapacité à fournir des soldats et du matériel pour une autre opération en RDC. L'hostilité ouverte, du Rwanda et du CNDP, à une présence européenne, laissait aussi présager une opération plus difficile, voire avec des affrontements armés, que celle de l'opération « Artémis », en 2003, à Bunia, ou EUFOR-RD Congo, à Kinshasa, en 2006.

La Présidence française de l'Union Européenne, en dépit des efforts des Ministres des Affaires Étrangères, français, Bernard Kouchner, et belge, Karel de Gucht, a fini par abandonner l'idée du déploiement d'une opération militaire en RDC, face à l'opposition ouverte de l'Allemagne et du Royaume-Uni, ainsi qu'à l'indifférence d'autres États membres. Des représentants de la PESC et de la Commission Européenne, ont fait des déplacements en RDC en novembre 2008, mais sans aucun effet pratique sur la situation au Kivu. En parallèle, la Suède et les Pays-Bas, dans une décision non-coordonnée avec les autres États membres, ont décidé de geler leur aide bilatérale au Gouvernement du Rwanda, sans effet. L'idée de l'envoi d'un Groupe Tactique pour sécuriser Goma, a été rejetée par l'Allemagne, qui avait le tour de garde à ce moment, dans le cadre du GT du Corps Européen, avec la France,

---

<sup>1155</sup> International Crisis Group, « Congo : cinq priorités pour une stratégie durable de construction de la paix », p. 6.

l'Espagne, la Belgique et le Luxembourg. L'autre GT était britannique et le Royaume-Uni n'était pas à mesure de l'activer, du fait de ses engagements en Afghanistan et en Irak.

A la veille des réunions européennes informelles de novembre 2008, à Marseille, l'option d'une intervention militaire de l'UE, était déjà en voie d'être remplacée par une seule approche diplomatique. Entre la fin du mois d'octobre et le début du mois de novembre, le Commissaire européen à l'Action Humanitaire, Louis Michel, s'était rendu en RDC, suivi par les Ministres des Affaires Étrangères français et britannique ; le Ministre belge des Affaires Étrangères s'étant rendu au Rwanda. L'option du renfort de la MONUC, avec des spécialistes et des unités militaires, a été laissée à la discrétion des États membres. Du point de vue militaire, les difficultés logistiques et le débat sur le nombre de soldats à envoyer, étaient aussi des facteurs qui incitaient à la prudence. Le Général David Leakey, directeur de l'État-major de l'Union Européenne, a soulevé ces questions lors d'une audition au Parlement Européen, le 3 novembre 2008. Il a souligné l'absence d'un aéroport à proximité de Goma, susceptible d'accueillir des avions gros porteurs militaires, et le besoin d'un grand nombre de soldats pour sécuriser une voie d'approvisionnement, en soldats et en équipements, de Kinshasa à Goma<sup>1156</sup> (l'aéroport de Goma pris le 19 novembre 2012 par le M23 étant trop petit).

Au même moment, des ONG et des personnalités s'étaient mobilisées pour faire pression sur l'UE, pour une intervention militaire à Goma. Ces appels ont reçu un accueil favorable des Ministres des Affaires Étrangères. Mais les Ministres de la Défense, français, belge et britannique, ainsi que des autorités militaires britanniques, ont émis des réserves à un nouvel engagement militaire européen, pour des questions de ressources, de coût et aussi de risques pour les soldats. L'option favorisée par le Royaume-Uni, qui était celle du renforcement de la MONUC, va se réaliser, aux Nations Unies, avec le vote de la Résolution 1843, du Conseil de Sécurité, le 20 novembre 2008. Cette Résolution autorise l'augmentation des effectifs militaires et de police de la MONUC, de 3000 soldats et policiers supplémentaires<sup>1157</sup>.

Suite à ce vote, le Secrétaire Général des Nations Unies, Ban Ki-moon, a envoyé une

---

<sup>1156</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « RDC : « On ne m'a pas donné l'ordre de faire quelque chose » (Gal. Leakey) », Blog Bruxelles 2, Mardi 4 novembre 2008, <http://bruxelles2.over-blog.com/article-24416443.html> (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1157</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1843 sur la situation concernant la République Démocratique du Congo, S/RES/1843 (2008), 20 novembre 2008, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/611/44/PDF/N0861144.pdf?OpenElement> (consulté le 10 novembre 2011).

lettre, datée du 4 décembre 2008, au Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, dans laquelle il appelle au déploiement d'une force multinationale intérimaire de l'UE, pour couvrir les besoins sur le terrain, jusqu'au déploiement complet des renforts de la MONUC, dans un délai de quatre mois. Les objectifs de la force seraient de sécuriser l'approvisionnement humanitaire et de protéger les populations civiles. Comme pour « Artémis », le commandement européen serait autonome dans l'exécution de l'opération<sup>1158</sup>. Cette lettre a été soumise à discussion par le COPS. Mais il n'y a pas eu de réponse positive.

Les démarches diplomatiques, entre la France et les Nations Unies, comme en 2003 et 2006, pour la RDC, ne sont pas suivies, cette fois-ci, par les États membres de l'UE, à l'exception de la Belgique. Certains États européens sont déjà au courant des négociations secrètes entre la RDC et le Rwanda, sous parrainage des États-Unis. D'autres ont déjà décidé de ne pas s'engager. Une majorité estime que la MONUC renforcée, pourra remplir un rôle efficace de sécurisation et de protection. La vitesse des événements sur le terrain contribue à vider les discussions, autour de l'opportunité d'une intervention militaire, de leur substance. Le COPS prend comme option, l'étude des moyens techniques et humanitaires qui pourraient être mis en coopération avec les Nations Unies et un renforcement des mandats d'EUROPOL et d'EUSEC, les deux missions civiles de RSS en RDC. Quatre options ont été préparées pour le Haut Représentant, pour soumission au Conseil de l'Union Européenne, lors du Sommet Européen, de décembre 2008<sup>1159</sup> :

- Le déploiement d'un Groupe Tactique, de l'Italie ou de la Grèce, car c'étaient les pays en tour de garde en 2009 ;
- la constitution d'une force classique, avec recours à une conférence de génération de forces et un appel à contributions par les États membres, mais ceci est un processus plus ou moins long, de quelques semaines à quelques mois, selon le degré d'intérêt des États membres, qui étaient déjà sollicités pour l'opération EUFOR Tchad-RCA, alors que l'ONU demandait quatre mois pour se renforcer ;
- une coalition de volontaires, sous commandement européen, avec la participation de pays tiers, comme l'opération « Alba », de l'Italie, en Albanie, en 1997 ;

---

<sup>1158</sup> Lettre du Secrétaire-Général des Nations Unies, Ban Ki-moon, à M. Javier Solana, Haut-Représentant de l'UE pour la PESC, New-York, 4 décembre 2008, <http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/0/50/29/09/20081208180218514.pdf> (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1159</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « RDC : « L'UE étudie quatre options pour le Congo », Blog Bruxelles 2, Jeudi 11 décembre 2008, <http://bruxelles2.over-blog.com/article-25705914.html> (consulté le 10 novembre 2011).

- le renforcement de la MONUC avec des forces et des spécialistes européens ou la mise à dispositions de moyens de transport, de la logistique, des communications et du renseignement, avec la contribution du Centre Satellitaire de l'UE.

Ces options ne seront pas suivies d'effet, en dépit des contacts entre l'UE et les Nations Unies. La majorité des États membres, ne voulant pas s'engager dans une nouvelle opération militaire en RDC, faute de moyens, à cause d'engagements plus importants, notamment en Afghanistan. Seront également invoqués, l'absence d'une perspective européenne pour un règlement global des crises qui secouent régulièrement la RDC et un manque de volonté politique et militaire. En dépit de la signature du partenariat UE-Afrique, en décembre 2007, à Lisbonne, l'idée d'une coopération UE-UA pour la résolution de la crise congolaise de l'automne-hiver 2008-2009, n'a pas non plus prospéré.

Aussi, les pays africains, voisins de la RDC, à l'exception du Rwanda et de l'Ouganda, ne voulaient pas intervenir, estimant, que leurs intérêts vitaux n'étaient pas affectés. Le manque de moyens, les divisions interafricaines et les souvenirs de la deuxième guerre du Congo, de 1998 à 2003, ont été de facteurs limitatifs de tout engagement militaire majeur en RDC. Le 12 décembre 2008, le Président français, Nicolas Sarkozy, dans une conférence de presse à l'issue du Sommet européen, des 11 et 12 décembre 2008, a définitivement écarté la possibilité d'une intervention armée de l'UE en RDC, sous forme d'une force multinationale intérimaire ou dans le cadre d'une opération européenne autonome<sup>1160</sup>, estimant que l'UE « ne

---

<sup>1160</sup> Lors de cette conférence de presse, le Président Nicolas Sarkozy a exprimé ouvertement le manque de consensus européen et l'impuissance à intervenir dans le conflit en RDC, dans les termes suivants :

« Le problème, ce n'est pas du tout que l'Europe ne veut pas y prendre sa part, l'Europe est prête à y prendre sa part. Je fais deux remarques. La première, c'est qu'à l'heure actuelle, en RDC, il y a 17 000 soldats de l'ONU, que c'est la plus importante opération onusienne. Je suis désolé, quand il y a déjà 17 000 soldats et que l'on m'explique qu'il n'y en a que 800 qui servent, je me demande si c'est nécessaire d'en envoyer 3 000 de plus, avec 17 000 ! Première remarque. C'est une question.

Deuxième remarque. On met RDC, Rwanda, Angola. J'ai eu moi-même au téléphone le Président dos Santos qui est un acteur régional, qui m'a dit : « l'armée angolaise, dont vous connaissez l'efficacité, est prête à s'engager pour la paix à condition que ce soit sous mandat ONU. Question que je pose : « est-ce que, par souci d'efficacité, il vaut mieux, s'il y a besoin de renforts - je rappelle qu'il y a 84 aéronaves là-bas -, est-ce qu'il ne vaut pas mieux faire appel d'abord à des forces régionales, quasiment prêtes, installées, qu'à des forces européennes ?

Dernier point. S'agissant des forces européennes, on est au Tchad. Maintenant, après m'être battu pour que l'on soit, avec Bernard Kouchner, au Tchad pour stabiliser cette région du monde, avec le Darfour à côté où tout le monde nous a dit : c'est une nouvelle opération entre guillemets « France-Afrique » de la France. Je ne vois pas comment on pourrait nous reprocher de ne pas vouloir être présents en RDC.

Enfin, s'il s'agit d'aider par un pont aérien pour des vivres, de l'humanitaire, pourquoi pas ? (...) Nous ne pouvons pas tout faire. Je l'ai dit au Secrétaire Général BAN Ki-Moon, il le fait d'ailleurs. C'est un homme que je soutiens et que j'apprécie. Il y a peut-être des problèmes d'organisation et pas simplement des problèmes de quantité ou de nombre.

peut pas [...] être partout et toujours, sans limite ».

Quelques jours plus tard, le Général sénégalais Babacar Gaye, qui avait repris le commandement de la MONUC, suite au départ prématuré du Général espagnol, Vincente Diaz de Villegas, reprend la demande d'une force multinationale, en soutien à la MONUC. Il met en avant la nécessité de sécuriser les voies d'arrivée de secours humanitaires et la capacité d'intervention rapide, avec des moyens aériens, qui sont des caractéristiques des forces expéditionnaires européennes. Cet appel restera sans réponse et cette absence de contribution européenne conduit la MONUC à renforcer, par ses propres moyens, ses effectifs au Kivu, en réduisant sa présence, dans une autre zone à risques, le district de l'Ituri, au nord du Kivu. Au total, à la fin de l'année 2008, 10 000 soldats et policiers de la MONUC sont déployés dans les Kivus, sur un effectif total de 17 000 personnes.

La mise en œuvre des accords secrets entre la RDC et le Rwanda, ainsi que l'autorisation donnée aux forces ougandaises pour attaquer les troupes de l'ARS, créent une nouvelle dynamique, qui conduit à une paix relative, dans la région, à partir du mois de février 2009. L'absence d'une intervention européenne, en dépit des déclarations de l'UE et des débats en son sein, est révélatrice d'une certaine fatigue politique et opérationnelle, pour des interventions en Afrique, en l'absence d'une stratégie claire, en matière de PESC et de PESD, face aux conflits et crises en Afrique subsaharienne. Le recours aux procédures de génération de forces et de désignation de Nations-cadres, de l'UE, a aussi montré ses limites, pour des interventions d'urgence, dans un environnement dynamique, avec une multiplicité d'acteurs locaux, régionaux et internationaux, qui n'agissent pas de manière coordonnée.

Ce refus d'intervention a toutefois créé un précédent en ce qui concerne la RDC. Lors des événements de 2012, liés au conflit entre les FARDC et les forces du mouvement M-23, toujours sur fond des problèmes liés au processus d'intégration des FARDC et de la rivalité entre la RDC et le Rwanda, l'UE s'est cantonnée à une action déclaratoire<sup>1161</sup>. Certains États

---

(...) On essaye de trouver la meilleure solution. On ne peut pas non plus être partout, toujours, sans limite. Et surtout, peut-être y-a-t-il des endroits où il n'y a pas un soldat de l'ONU. Y aller là où il y a 17 000 soldats de l'ONU... Entre cela et ne rien faire, il y a un équilibre que l'on est en train de trouver. On ne veut pas ne rien faire. »

GROS-VERHEYDE Nicolas, « RDC : « Sarkozy enfonce le clou contre une opération Eufor Goma », Blog Bruxelles 2, Vendredi 12 décembre 2008, <http://bruxelles2.over-blog.com/article-25726810.html> (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1161</sup> DUSAUTOY Mieszko, « RDC : « Mutinerie dans l'Est Congo, l'UE préoccupée. Le Rwanda en embuscade », Blog Bruxelles 2, 7 juin 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/congo-grands-lacs/mutinerie-dans-lest-congo-tres-preoccupee-lue-condamne.html> (consulté le 20 juin 2012).

membres, dont les Pays-Bas, ont adopté des sanctions unilatérales contre le Rwanda. L'UE et les Nations Unies, ont préféré soutenir l'action de l'UA, qui cherche, dans une approche approximative, à mettre sur pied une force d'interposition africaine, avec le soutien de l'UE, des Nations Unies et des États concernés (États-Unis, Canada, France, Belgique) en complément de la MONUSCO. La formation de cette force, composée par des contingents de l'Angola, du Congo, du Kenya et de la Tanzanie, connaît des problèmes politiques, opérationnels et financiers, qui retardent son déploiement<sup>1162</sup>. Ces démarches internationales et régionales, montrent aussi que la RDC demeure en proie à une grande instabilité, dix ans après les Accords de Sun City et après que des milliards de dollars et d'euros, aient été investis pour la stabilité, la sécurité et le développement de ce pays. C'est malheureusement ce type d'instabilité qui a été à l'origine du retrait, de la mission européenne, de la Guinée-Bissau.

## **B. Un retrait prématuré européen de la Guinée-Bissau.**

La Guinée-Bissau, est une ancienne colonie portugaise, devenue indépendante, le 10 septembre 1974. Depuis son indépendance, le pays n'a connu que des périodes d'instabilité politique, émaillées de coups d'État et une guerre civile, de 1998 à 1999<sup>1163</sup>. Le 7 juin 1998, le Président João Bernardo « Nino » Vieira est confronté à une tentative de coup d'État, dont l'auteur serait le Général Ansumane Mané, Chef d'État-major des Armées, qui avait été limogé par le Président. Sa mise à l'écart était liée aux accusations du Sénégal sur le soutien de la Guinée-Bissau aux indépendantistes du Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance, en conflit avec de pouvoir à Dakar. Le Général Mané, qui ne se reconnaissait pas dans ces accusations, a réuni ses troupes sous une « Junta Militar », afin de faire tomber la Présidence du pays. Le Sénégal et la Guinée-Conakry, qui étaient liés à la Guinée-Bissau, par un accord de défense mutuelle en cas d'agression extérieure, ont envoyé des troupes pour soutenir le Président Nino Vieira. Cette intervention, qui n'était pas la réponse à une quelconque agression extérieure, a renforcé le camp des insurgés, qui ont réussi à mettre en échec les forces du Président et celles des deux États voisins. Une situation caractéristique

---

<sup>1162</sup> « Force for Congo Faces Money, Credibility Hurdles », Associated Press, 9 septembre 2012, <http://abcnews.go.com/International/wireStory/force-congo-faces-money-credibility-hurdles-17194203?singlePage=true#.UE2VJI3N-Pw> (consulté le 10 septembre 2012).

<sup>1163</sup> International Crisis Group, « Guinée-Bissau : Besoin d'État », Rapport Afrique n°142, 34 p., pp. 12-14, 2 juillet 2008, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/guinea-bissau/French%20translations/Guinea-Bissau%20In%20Need%20of%20a%20State%20French> (consulté le 30 novembre 2011).

d'un État affaibli, depuis 1998-1999, mis en déroute, en dépit d'un soutien extérieur.

### **1. Un affaiblissement de l'État de Guinée-Bissau par la guerre civile.**

La Guinée-Bissau est un État membre de la CEDEAO, qui a décidé de lancer une médiation pour mettre un terme à la crise bissau-guinéenne. Le 1<sup>er</sup> novembre 1998, les deux parties en conflit ont signé un accord de cessez-le-feu. Celui-ci prévoyait le retrait des forces étrangères et le déploiement d'une force d'interposition de 1400 soldats, de l'ECOMOG, en Guinée-Bissau. Cependant, avec le soutien de la France et du Sénégal, le Président Nino Vieira, a décidé de se maintenir à la Présidence et a formé une Garde Présidentielle de 600 soldats. Cet appui officieux, notamment de la part de la France, a créé des tensions avec le Portugal, qui soutenait le Général Ansumane Mané<sup>1164</sup>. Les forces de l'ECOMOG se sont déployées en mars 1999, mais n'ont pas empêché la dégradation de la situation sécuritaire et la crise politique ouverte, entre le Président Nino Vieira et le Premier Ministre du Gouvernement de transition, Francisco Fadul, nommé par la « Junta Militar ». Face au refus du Président de dissoudre la Garde Présidentielle, la « Junta Militar », prend le contrôle de Bissau et occupe le palais présidentiel. Le président se réfugie à l'Ambassade du Portugal et quitte le pays, pour Lisbonne, le 10 juin 1999. Il avait tenu le pouvoir pendant 20 ans, en qualité de Premier Ministre et de Président de la République.

La guerre civile a laissé le pays en grande difficulté économique. Le pouvoir des militaires a été renforcé, ainsi que leur contrôle sur la vie politique et économique. Le Général Ansumane Mané reprend le poste de Chef d'État-major des Armées. Mais il va entrer en conflit avec le nouveau Président, Kumba Yala, élu lors des élections présidentielles et législatives de novembre 1999 – janvier 2000. Son opposant, Malam Bacai Sanhá, était soutenu par le Général Mané. Le Président Kumba Yala, tout en remerciant le Portugal pour l'appui à la « Junta Militar », lors de la guerre civile, œuvre à l'amélioration des relations avec le Sénégal et la Guinée, et ne revient pas sur l'adhésion à la zone monétaire CFA. Cependant, sa gouvernance intérieure est marquée par des violences politiques. L'Union Européenne, à la demande de la France, réduit son assistance économique au pays, au titre de la conditionnalité politique. En novembre 2000, le Général Mané prend la tête d'un nouveau coup d'État, pour protester contre des remaniements aux postes de direction militaire. Cette fois-ci, sa tentative est contrée par les forces armées, qui ne le suivent pas. Le Général, en fuite, est abattu, le 30

---

<sup>1164</sup> Le Portugal, qui considère la Guinée-Bissau, comme un pays de la zone d'influence lusophone, avait suivi avec préoccupation le rapprochement entre la Guinée-Bissau et la Francophonie, en juillet 1997, quand le pays avait adhéré à la zone de la Communauté Financière d'Afrique (CFA).

novembre 2000.

En 2003, un nouveau coup d'État dépose le Président Kumba Yala. Le Général Veríssimo Correia Seabra, assume le contrôle du pays et annonce le retour à la démocratie et l'organisation d'élections législatives, en 2004, suivies par des élections présidentielles, en 2005. L'ex-Président Nino Vieira est autorisé à rentrer en Guinée-Bissau et à participer aux élections. Il est élu Président, lors du deuxième tour, le 24 juillet 2005. La normalisation des relations avec le Sénégal est scellée par une opération militaire conjointe contre des groupes armés indépendantistes de la Casamance, en mars 2006. Cette coopération permettait aussi aux deux États de bénéficier pleinement de l'exploitation des gisements pétroliers qui existent à la frontière des eaux territoriales des deux pays. Cette opportunité améliorerait les perspectives économiques de la Guinée-Bissau.

La guerre civile de 1998-1999 et l'instabilité politique des années qui ont suivi, ont eu des conséquences négatives en matière de sécurité intérieure. Les Nations Unies et l'UE notamment, à la demande du Portugal et de la France, se sont investies dans des programmes de Réforme du Secteur de la Sécurité. Sur la base du Programme de Reconstruction Nationale et de Reconstruction (PRNR), un important Programme de Démobilisation, Réinsertion et Réintégration d'ex-combattants (PDRRI), avait été élaboré en mai 1999, par le groupe des donateurs de la Guinée-Bissau<sup>1165</sup>. L'ONU a établi à Bissau un Bureau d'Appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix (BANUGBIS), créé par la Résolution 1233, du Conseil de Sécurité, du 6 avril 1999<sup>1166</sup>. Ce bureau a pour mission le suivi international du PRNR et du PDRRI. Un accent particulier a été mis sur la situation socio-économique, notamment sur la démobilisation et la réintégration des ex-combattants. Le PDRRI avait aussi comme objectif de réduire les effectifs, en surnombre, des forces de police et des forces armées. Les dépenses militaires représentaient, à l'époque, presque 30% des revenus de l'État guinéen.

Toutefois, le PDRRI ne va pas réussir ses objectifs. La Guinée-Bissau reste un pays

---

<sup>1165</sup> De 2000 à 2006, environ 7 250 anciens combattants ont bénéficié d'un soutien à la réintégration de la part de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM).

OIM, « Emergency and Post conflict Activities – Guinea Bissau », juin 2006, [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published\\_docs/brochures\\_and\\_info\\_sheets/infosheet\\_gw\\_072006.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/brochures_and_info_sheets/infosheet_gw_072006.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>1166</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1233 sur la situation en Guinée-Bissau, S/RES/1233 (1999), 6 avril 1999, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1233\(1999\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1233(1999)) (consulté le 30 novembre 2011).

instable, peu développé économiquement<sup>1167</sup> et qui n'attire pas d'investissements extérieurs. Les alternatives économiques sont très limitées, par rapport au service dans les forces armées et de sécurité, qui offrent des avantages économiques et sociaux. Cette faiblesse a fait que seulement 3900 soldats et miliciens, sur les 20 600 concernés, d'après le recensement, effectué dans le cadre du programme, ont été démobilisés. Certains sont revenus dans les forces armées, faute de perspectives de réinsertion civile durable. Beaucoup de soldats ont été repris dans les forces de police ; ce qui a déplacé le problème, sans le résoudre.

En même temps, la pression internationale pour la réduction du volume des forces armées et de sécurité et la baisse des dépenses de défense et de sécurité, va pousser les militaires et aussi la police, à chercher de nouvelles sources de financement. C'est en ce moment que s'intensifie le trafic de drogue (cocaïne) de l'Amérique latine, vers l'Europe, à travers la Guinée-Bissau. Le contexte est favorable, avec un État affaibli et où le contrôle du territoire n'est pas assuré. Les forces armées sont surdimensionnées et peu opérationnelles. La police ne peut pas remplir ses fonctions de base, à cause du manque de formation et de moyens.

Conscientes de ces problèmes, et sous la dépendance de l'assistance internationale, les autorités de la Guinée-Bissau, proposent aux donateurs, en novembre 2006, un plan d'action, en matière de RSS, dans le cadre de la nouvelle stratégie de sécurité nationale<sup>1168</sup>. Le 13 septembre 2007, le Gouvernement de la Guinée-Bissau a présenté un plan d'action pour restructurer et moderniser les secteurs de la sécurité et de la défense, centré sur quatre

---

<sup>1167</sup> La principale « richesse » à l'exportation, de la Guinée-Bissau, est la noix de cajou.

<sup>1168</sup> Ce plan comprenait sept priorités :

- « - redimensionner le secteur de la défense et de la sécurité en fonction des besoins du pays et capacités économiques réelles ;
- moderniser le secteur de la défense et de la sécurité en conformité avec le rôle qui lui est dévolu par le Gouvernement ;
- clarifier la situation des anciens « combattants nationaux pour la liberté » et restaurer leur dignité ;
- améliorer la participation du secteur de la défense et de la sécurité par la consolidation de la sécurité sous-régionale ;
- renforcer les capacités et rehausser l'efficacité du secteur de la justice ;
- mobiliser les ressources nationales et internationales pour investir dans la réforme du secteur de la défense et de la sécurité ;
- impliquer la société civile et la population, en général, dans le processus de mise en œuvre de la réforme du secteur de la défense et de la sécurité. »

BANUGBIS, « République de la Guinée-Bissau, Recensement des Forces Armées », 15 p., p.3, 4 avril 2008, <http://uniogbis.unmissions.org/Portals/unogbis/Articles/Guinea-Bissau%20Armed%20Forces%20census.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

domaines : la défense, la sécurité, la justice et les anciens combattants<sup>1169</sup>. Le coût du programme a été estimé à plus de 180 millions de dollars, avec 10% à la charge du Gouvernement. Sa mise en œuvre était entièrement dépendante de l'assistance européenne et internationale. En même temps, le Gouvernement a aussi présenté un plan d'urgence pour la lutte contre le trafic des stupéfiants, avec l'aide de l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDDC), afin de lutter contre la menace croissante des réseaux criminels organisés dans ce pays<sup>1170</sup>. C'est dans un tel contexte que l'UE va proposer sa contribution à la réforme du secteur de la sécurité de ce pays, avant de quitter les lieux précipitamment.

## **2. De l'espoir à la désillusion avec la mission RSS en Guinée-Bissau.**

L'ensemble des facteurs mentionnés va avoir un rôle important dans le déroulement de la mission RSS de l'UE en Guinée-Bissau. L'Union Européenne a proposé son assistance aux efforts du Gouvernement guinéen pour réformer le secteur de la sécurité, dans le cadre de la Stratégie Nationale de Sécurité et du Plan d'action, ainsi que pour la lutte contre le trafic de drogue en Guinée-Bissau. Mais, l'environnement politique local était aussi marqué par des tensions politiques croissantes, entre le Président, le Gouvernement et le Parlement, ainsi

---

<sup>1169</sup> TÜRKE Andras Istvan, « UE-RSS/EUSSR Guinée-Bissau, Une « mission intellectuelle » et ses circonstances », Centre Européen de Recherche pour la PESC (CERPESC), 31 p., p. 15, <http://varietas.visuart.eu/files/cerpesc10af042009.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>1170</sup> Le Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix dans ce pays, du 28 septembre 2007, a mis en évidence l'étendu du trafic de drogue en Guinée-Bissau, et la corruption qui l'accompagnait. Le rapport note aussi l'incapacité du pays à lutter contre le trafic de stupéfiants par ses propres moyens et a appelé à un soutien technique et financier de la part de partenaires régionaux et internationaux. Il a remarqué « le rôle présumé, joué par plusieurs hauts fonctionnaires du Gouvernement de l'ancien Premier Ministre Aristides Gomes dans la disparition de 670 kilogrammes de cocaïne que les autorités avaient saisis ». Le rapport soulignait aussi, que :

« Des progrès ont été accomplis ces derniers mois, notamment dans les domaines des finances publiques et de la coopération avec les institutions financières internationales, mais le pays continue de faire face à de graves problèmes, tels que la politique partisane, les machinations entre intervenants politiques, la persistance du mécontentement social et la menace alarmante posée par le trafic de drogues et la criminalité organisée.

Le trafic de drogues menace de saper le processus de démocratisation naissante en Guinée-Bissau, de renforcer la criminalité organisée et de compromettre le respect de l'État de droit. Étant donné que le pays ne peut lutter contre ce phénomène à lui tout seul, il faut apporter une réponse collective. Il faut sans plus attendre obtenir un appui technique et financier majeur de la part des partenaires régionaux et internationaux. La Guinée-Bissau doit œuvrer aux côtés de ses partenaires régionaux et internationaux afin de s'attaquer à cette menace croissante dans le cadre d'une coopération avec les mécanismes d'application des lois ».

Nations Unies, Conseil de Sécurité, « Rapport du Secrétaire-Général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix dans ce pays », S/2007/576, 11 p., p. 10, 28 septembre 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/513/46/PDF/N0751346.pdf?OpenElement> (consulté le 30 novembre 2011).

qu'entre la Présidence et les militaires, dont le rôle dans la vie politique demeurait actif<sup>1171</sup>. C'est dans ce contexte, pas inconnu, mais qui n'a pas été apprécié dans toute sa dimension, que l'Union Européenne s'est engagée en Guinée-Bissau, avec le lancement de la mission UE-RSS Guinée-Bissau, en février 2008.

L'UE a sous-estimé la violence latente entre le Président Nino Vieira et les FARP. Aussi, par reflexe légaliste, l'UE a soutenu la réforme proposée par le Président, qui, de facto, visait aussi à réduire le rôle des FARP dans la vie politique et économique<sup>1172</sup>. En dépit de cette situation volatile, l'engagement international, dans la RSS en Guinée-Bissau, est devenu un enjeu important pour l'UE. Le Portugal, qui avait œuvré à la création d'un Groupe de Contact International sur la RSS en Guinée-Bissau, co-présidé avec la CEDEAO, en 2006, a eu un rôle d'impulsion au sein de l'UE, ensemble avec la France. La préparation de la mission européenne a débuté en 2007, avec des missions d'études, de la part du Secrétariat du Conseil, en charge de la PESC/PESD, et de la Commission Européenne.

L'annonce d'une mission d'assistance à la RSS en Guinée-Bissau, est aussi un cas concret de mise en œuvre du Partenariat Stratégique Afrique-UE, de décembre 2007. Elle démontre l'engagement de l'UE aux côtés des États africains, en faveur de l'appropriation par l'Afrique de sa sécurité. Le 15 octobre 2007, le Conseil de l'UE a décidé d'une contribution européenne à la RSS en Guinée-Bissau. Le 19 novembre 2007, il a estimé qu'une action en matière de politique européenne de sécurité et de défense (PESD), pour la RSS en Guinée-Bissau, serait « appropriée, en cohérence et en complémentarité avec le Fonds Européen de Développement et les autres actions menées par la Communauté »<sup>1173</sup>. Le 14 décembre 2007,

---

<sup>1171</sup> Les Forces Armées Révolutionnaires du Peuple (FARP) comptaient jusqu'à 40% d'officiers dans ses rangs et 13,5% de sous-officiers, selon les sources des Nations Unies, de 2008. Les effectifs, en incluant les réservistes, approchaient les 10 000 soldats et officiers, dont près de la moitié, 4 458, était en service actif, sur une population de 1,6 millions d'habitants. Les militaires ont aussi une activité économique et commerciale, qui est une source de revenus pour les gradés. Leurs soldes sont aussi supérieurs à ceux des forces de police ; 3500 policiers dont 1300 dans la Police de Sécurité Publique, et de la Garde Nationale (gendarmerie).

BANUGBIS, « République de la Guinée-Bissau, Recensement des Forces Armées », 15 p., pp. 10-15, 4 avril 2008, <http://uniogbis.unmissions.org/Portals/unogbis/Articles/Guinea-Bissau%20Armed%20Forces%20census.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>1172</sup> C'était à la fois un règlement de comptes institutionnel, sur fond de rivalités qui dataient du temps du coup d'État de 1998 et de la guerre civile. Le Président Nino Vieira était aussi soupçonné d'avoir ordonné des assassinats d'opposants et de bénéficier des retombées du trafic de drogue.

<sup>1173</sup> Conseil de l'Union Européenne, 2831ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures, communiqué de presse, 15240/07, Presse 262, p.14, point 14, Bruxelles, les 19-20 novembre 2007, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/gena/97331.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/97331.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

le Conseil de l'UE, a approuvé le concept d'ensemble de la mission. Cette annonce, coïncidait aussi avec le lancement de l'opération EUFOR Tchad-RCA, à partir de février 2008, et s'inscrivait dans le cadre du Partenariat UE-Afrique, du 9 décembre 2007.

Le 10 janvier 2008, le Gouvernement de la Guinée-Bissau, a adressé une lettre d'invitation à l'UE, pour le déploiement de la mission européenne. La mission UE RSS Guinée Bissau, est aussi la première qui est effectuée au nom des priorités stratégiques du Partenariat Stratégique Afrique-UE. Le choix d'une mission civile représente une action mesurée de l'UE face à l'ampleur des défis politiques et sécuritaires en Guinée-Bissau. Le Portugal avait proposé, en premier lieu, le déploiement d'une force européenne d'assistance à la stabilisation, en prévision d'une détérioration des relations entre la Présidence guinéenne et les FARP. Les autres États membres ont choisi l'option civile, car, pour la France, la priorité allait à l'opération EUFOR Tchad-RCA. L'Italie était plus intéressée par la situation dans la Corne de l'Afrique. La faible participation des États membres à la mission était aussi un signe que la situation en Guinée-Bissau, en dépit de l'Action Commune, ne représentait pas un risque réel susceptible de « de porter atteinte aux objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune. »<sup>1174</sup>

L'Action commune 200/112/PESC du 12 février 2008, relative à la mission UE RSS Guinée-Bissau<sup>1175</sup>, définit le mandat de celle-ci comme étant de conseiller et d'assister les autorités guinéennes, en matière de RSS, « afin de contribuer à créer les conditions propices à la mise en œuvre de la stratégie nationale de SSR, en étroite coopération avec d'autres acteurs de l'UE, internationaux et bilatéraux, en vue de faciliter l'engagement ultérieur des bailleurs de fonds ». Pour réaliser cet objectif, la mission avait trois volets :

- l'assistance à l'élaboration des plans concernant la restructuration des forces armées et de sécurité ;
- le renforcement des capacités et les actions de formation et de fourniture d'équipements ;
- de préparer éventuellement un engagement à moyen terme de l'UE en Guinée-Bissau dans le domaine de la sécurité, comme cela avait été le cas en RDC.

---

<sup>1174</sup> TÜRKE Andras Istvan, op. cit., p. 25.

<sup>1175</sup> Conseil de l'Union Européenne, Action Commune 2008/112/PESC du 12 février 2008, « relative à la mission de l'Union Européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE-BISSAU) », JOUE L 40 du 14.2.2008, pp. 11-15.

La mission UE-RSS en Guinée-Bissau était aussi la première mission, entièrement planifiée, dirigée par la Capacité Civile de Planification et de Conduite de l'UE. Le budget de la mission, pour sa première année, avait été fixé à 5 650 000 euros, financé par le budget communautaire (FED).

La mission est entrée dans sa phase opérationnelle, le 16 juin 2008. En mai 2009, elle a été prolongée jusqu'au 30 novembre de la même année<sup>1176</sup>. La mission UE RSS Guinée-Bissau était dirigée par le Général espagnol, Juan Esteban Verastegui et comptait, au départ, 19 experts internationaux, dont 11 Portugais. Un procureur américain a aussi participé à la mission. Les États-Unis sont très concernés par l'action des cartels colombiens et mexicains de la drogue en Afrique<sup>1177</sup>.

Après ses débuts suscitant espoir et plein d'enthousiasme, la mission s'est heurtée aux problèmes politiques et à ceux relatifs à la réforme des forces armées de la Guinée-Bissau. En effet, les FARP, en particulier les anciens combattants<sup>1178</sup>, ont peu coopéré, ou pas du tout, avec la mission européenne. Aussi, du fait de l'histoire de la lutte pour l'indépendance, la Guinée-Bissau est un pays traversé par un fort courant nationaliste et souverainiste, qui récuse les ingérences étrangères.

Ainsi, à partir de l'automne 2008, l'épreuve de force entre la Présidence et les Forces armées s'aggrave. Le Président Nino Vieira et le Général Tagmé Na Wai, Chef d'État-Major des Forces Armées, s'accusent mutuellement d'implication dans le trafic de drogue, de dérive autoritaire du pouvoir et de velléités de coup d'État. Le 4 janvier 2009, le Général est visé par des coups de feu tirés par des membres de la Garde présidentielle, qui avaient prétexté un accident. En représailles, le Général et les FARP ont voulu procéder au désarmement de la Garde présidentielle. Le Président a alors menacé de démettre le Général de ses fonctions et l'a convoqué à une réunion dans sa résidence, le 1<sup>er</sup> mars 2009.

Profitant de ce déplacement du Général Na Wai, des éléments de la Garde piègent son

---

<sup>1176</sup> Conseil de l'Union Européenne, Action Commune 2009/405/PESC du 18 mai 2009, « modifiant l'action commune 2008/112/PESC relative à la mission de l'Union Européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE-BISSAU) », JOUE L 128 du 27.5.2009, p. 60.

<sup>1177</sup> Le Canada et le Brésil, ont décliné l'invitation qui leur avait été faite de participation. Ils ont préféré continuer leurs programmes d'assistance bilatérale. Le Cap-Vert et l'Angola avaient décidé de coopérer avec la mission de l'UE.

TÜRKE Andras Istvan, op. cit., p. 24.

<sup>1178</sup> Il s'agit des combattants de la guerre de l'indépendance de la Guinée-Bissau (1961-1974), qui font toujours partie des FARP et qui bénéficient, à ce titre, d'avantages divers, en postes, en rémunération et en services.

bureau, dans l'immeuble de l'État-Major, avec des explosifs. À son retour, le général est tué dans une explosion. Ses adjoints et autres militaires contactent le Premier Ministre, Carlos Gomes Júnior, un opposant au Président, qui les informe de ne pas être au courant des événements. Convaincus que l'attentat serait l'œuvre de la Présidence, le 2 mars 2009, les militaires se rendent au palais présidentiel et assassinent le Président Nino Vieira<sup>1179</sup>. Le 3 mars, le Président du Parlement, Raimundo Pereira, un proche du Premier Ministre, est désigné Président de la République, par intérim, après un vote au Parlement, en application de la Constitution. Les élections présidentielles sont fixées pour le 28 juin 2008 (60 jours) et le deuxième tour, aura lieu le 26 juillet 2009.

La période électorale et de nouveaux événements violents, vont affecter les activités de la mission européenne, qui n'a plus d'interlocuteurs au sein du Gouvernement. C'est aussi l'une des raisons de la décision de prolongation de la mission, jusqu'en novembre 2009, dans l'espoir d'une stabilisation rapide de la situation interne. En attendant, les effectifs de la mission sont réduits (16 experts), ainsi que ses activités. Le 5 juin 2009, quatre assassinats politiques, ont lieu, en Guinée-Bissau. Un ancien Ministre de la Défense, le Ministre de l'Administration territoriale, un ancien Premier Ministre et un candidat aux élections présidentielles<sup>1180</sup> sont tués.

Ces événements de mars et de juin 2009, n'ont pas conduit à une révision ou à des modifications dans le mandat et la composition de la mission de l'UE. Les Nations Unies, de leur côté, ont décidé de renforcer leur présence dans le pays, avec la transformation du « BANUGBIS » en Bureau Intégré des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix en Guinée-Bissau (BINUGBIS), avec 30 experts supplémentaires<sup>1181</sup>. En dépit de l'instabilité, les élections présidentielles se sont bien déroulées, et Malam Bacai Sanha, du PAIGC, le parti au pouvoir depuis l'indépendance, a été élu face à Kumba Yala. Le nouveau Président

---

<sup>1179</sup> TÜRKE Andras Istvan, op. cit., p. 21.

<sup>1180</sup> Les meurtres ont été commis par des militaires, avec des rumeurs que les victimes préparaient un coup d'État. Les quatre victimes étaient des personnalités proches de feu le Président Nino Vieira.

<sup>1181</sup> Le BINUGBIS comprend quatre sections : politique, droits de l'homme, réforme du secteur de la sécurité (RSS) et information. Le mandat qui lui a été confié par le Conseil de Sécurité de l'ONU, est de soutenir, en collaboration avec la Commission Nationale de Consolidation pour la Paix, le processus national de dialogue et de réconciliation, d'aider à la conception et à la mise en œuvre d'une stratégie de RSS, d'appuyer les efforts du Gouvernement dans sa lutte contre les trafics notamment de drogue et d'armes légères et de renforcer la coopération du pays avec les organisations régionales.

Nations Unies, Conseil de Sécurité, Résolution 1876 sur la situation en Guinée-Bissau, S/RES/1876 (2009), 26 juin 2009, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/384/35/PDF/N0938435.pdf?OpenElement> (consulté le 30 novembre 2011).

annonce le retour à la normalité, à la fois pour apaiser les tensions internes et pour rassurer les donateurs européens et internationaux. Le 9 octobre 2009, le Gouvernement guinéen a de nouveau adressé une lettre à l'UE, lui demandant de prolonger la mission UE-RSS, jusqu'au 31 mai 2010. En dépit de cette demande, l'avenir de la mission est compromis, notamment par la persistance de l'obstruction des FARP et d'autres forces de sécurité, à toute tentative de réforme visant à diminuer leur nombre et à réduire les avantages sociaux dont ils disposent.

Le 1<sup>er</sup> avril 2010, un coup d'État conduit par le Chef d'État-major adjoint, le Général António Indjai, arrête le Premier Ministre Carlos Gomes Júnior, le Chef d'État-major des Armées, d'autres militaires et des membres du Gouvernement. Le Président Bacai Sanha, minimise les événements et cite une méprise des militaires. Le Portugal, la France, les Nations Unies et la CEDEAO, ont condamné la tentative de coup d'État, sans autres répercussions. La mission RSS Guinée-Bissau, se trouve une fois de plus, confrontée à l'instabilité politique et sécuritaire, sans aucune prise sur les événements, ni une quelconque influence en matière de réforme du secteur de la sécurité. Elle est de facto marginalisée, dans le contexte de la situation réelle du pays.

Le coup d'État a aussi ravivé les soupçons internationaux sur la collusion entre les militaires et les réseaux de trafic de drogue d'Amérique latine. L'une des conséquences du coup d'État, a été la libération du Contre-Amiral José Américo Bubo Na Tchuto, l'ex-Chef d'État-Major de la Marine, qui était réfugié dans les locaux de l'ONU, à Bissau, depuis qu'il avait été accusé de fomenter un coup d'État, en 2008. Il était aussi accusé par les États-Unis d'avoir facilité le transit de la drogue en provenance d'Amérique latine, par voie maritime et aérienne, en Guinée-Bissau. Le nouveau chef militaire, issu du coup d'État, est le Général António Indjai, qui est aussi accusé par les États-Unis de collusion avec les réseaux de trafic de drogue. Or, le Président Bacai Sanha, qui avait gardé son poste, décide de pardonner les auteurs du coup d'État, et, le 29 juin 2010, nomme officiellement le Général Indjai, Chef d'État-Major des Forces Armées<sup>1182</sup>. Le 7 octobre 2010, un décret présidentiel, 68/2010, nomme le Contre-Amiral Bubo Na Tchuto, Chef d'État-Major de la Marine<sup>1183</sup>.

---

<sup>1182</sup> Le Président Bacai Sanha, s'est justifié avec la formule utilisée lors de l'investiture du Général Indjai, selon laquelle « Nous avons pris la décision de manière souveraine de nommer le Général Indjai à tête de l'armée car la Guinée-Bissau est un pays souverain. »

« La communauté internationale désavoue le nouveau chef de l'armée », Jeune Afrique, 30/06/2010, <http://www.jeuneafrique.com/Article/DEPAFP20100630091238/diplomatie-etats-unis-armee-militairela-communautaire-internationale-desavoue-le-nouveau-chef-de-l-armee.html> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>1183</sup> « En Guinée-Bissau, Bubo Na Tchuto revient aux affaires », RFI, 9 octobre 2010, 621

Le pardon du Président et les nominations<sup>1184</sup>, ont suscité d'importantes protestations internationales, notamment des Nations Unies, de la CEDEAO, de l'UE et des États-Unis. Mais elles sont restées sans effets. La poursuite de la mission UE RSS Guinée-Bissau, qui avait été réduite à 8 experts seulement, était définitivement compromise. Le 2 août 2010, le Conseil de l'UE a décidé de mettre un terme à la mission en Guinée-Bissau, à la date du 30 septembre 2010<sup>1185</sup>. En parallèle, la Commission Européenne a décidé de réduire le montant de l'aide à la Guinée-Bissau, au titre de l'assistance au développement économique. Le 20 janvier 2011, l'UE a adressé une lettre au Président et au Gouvernement de la Guinée-Bissau, pour ouvrir des consultations au titre de l'article 96 du Traité de Cotonou (clauses de suspension).

Les réactions européennes n'ont pas eu beaucoup d'effets. Les Nations Unies, le Portugal, l'Angola, le Brésil et la CEDEAO, sont restés engagés en Guinée-Bissau. L'Angola a mis en place un fonds de 30 millions d'euros pour la réforme du secteur de la sécurité. Le Portugal continue de former des policiers et des militaires de la Garde Nationale, dans le cadre d'un programme bilatéral, jusqu'en 2013. Les deux pays ont repris dans leurs programmes respectifs les orientations définies en commun par la CEDEAO et la Communauté des Pays de Langue Portugaise (CPLP), pour la réforme du secteur de la sécurité, en Guinée-Bissau.

Les Nations Unies et le BINUGBIS, ont adopté une approche plus sociale de la réforme du secteur de la sécurité, avec des projets à petite échelle conçus pour améliorer les conditions quotidiennes de vie et de travail, des militaires, des policiers et des juges. La coopération entre la Guinée-Bissau, la CEDEAO et l'UA, est aussi favorisée par les Nations Unies, avec une attention particulière sur la lutte contre la criminalité liée au trafic de drogue. La réforme des forces armées n'a pas été suspendue, mais elle est entièrement sous contrôle des principaux concernés, les militaires.

---

<http://www.rfi.fr/afrique/20101008-guinee-bissau-bubo-na-tchuto-revient-affaires> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>1184</sup> Le Président de la République de Guinée-Bissau est aussi le Commandant en Chef des Forces Armées, selon les Articles 62 de la Constitution et 39 de la Loi de Défense Nationale et des Forces Armées.

<sup>1185</sup> Dans sa déclaration du 2 août 2010, le Conseil de l'UE estimait que la mission avait accompli son mandat. C'est pourquoi elle devait prendre fin.

Conseil de l'Union Européenne, « The EU SSR Guinea-Bissau mission completes its mandate », Communiqué de presse, 12740/10, Presse 223, Bruxelles, 2 août 2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/esdp/116072.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/esdp/116072.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

Le 18 juillet 2011, le Conseil de l'Union Européenne, a adopté une décision<sup>1186</sup> relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République de Guinée-Bissau. Les consultations ont été ainsi clôturées. La Guinée-Bissau est redevenue, bénéficiaire des programmes et des financements d'assistance au développement, dans le cadre de l'Accord de Cotonou. La date d'expiration de la Décision du Conseil a été fixée au 19 juillet 2012. La situation en Guinée Bissau est soumise à une procédure de réexamen semestriel, sur la base de missions de suivi du SEAE et de la Commission.

Pourtant, le 26 décembre 2011, une tentative de coup d'État a eu lieu. Mais elle n'a pas réussi car, le pouvoir civil a pu garder le contrôle de la situation. L'Amiral Bubo Na Tchuto, soupçonné d'être mêlé à ce complot, a été arrêté. Toutefois, la situation politique a encore basculé dans l'instabilité, suite au décès du Président Malam Bacai Sanha, le 9 janvier 2012. Le 12 avril 2012, un nouveau coup d'État a arrêté le processus politique des élections présidentielles. Le Président par intérim et le Premier Ministre candidat, Carlos Gomes Junior<sup>1187</sup>, ont été arrêtés. Le pays est, depuis, dirigé par un Conseil de transition militaire et civil. La CEDEAO et l'UE ont pris des sanctions à l'encontre des nouvelles autorités de la Guinée-Bissau<sup>1188</sup>.

Mais, malgré l'échec de cette mission civile, l'UE demeure déterminée à poursuivre son œuvre de sécurisation de l'Afrique par les Africains, par la mise en œuvre d'encouragements et ambitieuses missions PSDC multiformes, d'assistance de conseil et de formation de capacités africaines, même si cette responsabilisation africaine fait face à de multiples défis.

---

<sup>1186</sup> Dans sa Décision du 18 juillet, le Conseil note que :

« (2) Conformément à l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-UE, des consultations ont été engagées, le 29 mars 2011, avec la République de Guinée-Bissau, en présence de représentants du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, incluant l'Union Africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) et la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP), à l'occasion desquelles les représentants du gouvernement bissau-guinéen ont présenté des propositions d'engagements satisfaisantes.

(3) Il convient en conséquence de décider la clôture des consultations engagées sur la base de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-UE et d'adopter des mesures appropriées à l'exécution de ces engagements. »

Conseil de l'Union Européenne, Décision du 18 juillet 2011 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République de Guinée-Bissau au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté Européenne et ses États membres, d'autre part, 2011/492/UE, JOUE L 203 du 6.8.2011, pp. 2-5, 6 août 2011.

<sup>1187</sup> Carlos Gomes Junior avait aussi promis de réformer les FARP et de réduire leur nombre, lors de la campagne électorale de 2012.

<sup>1188</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/237/PESC du 3 mai 2012 « concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes menaçant la paix, la sécurité ou la stabilité de la République de Guinée-Bissau », JOUE L 119 du 4.5.2012, pp. 43-46.

## **CHAPITRE II : LES AMBITIEUSES ET DIFFICILES INITIATIVES D'APPROPRIATION AFRICAINE DE SA SECURITE.**

L'assistance aux capacités africaines de paix et de sécurité et à l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité, est pour une majorité d'États membres UE, un moyen plus consensuel de maintenir l'UE engagée en Afrique, dans le domaine de la PSDC. Ici aussi, le rôle de la France, du Portugal et d'autres États est déterminant pour créer des modules de formation européens, reprenant les bases des programmes nationaux. Ce qui a l'avantage d'associer des États membres qui n'ont pas une expérience africaine préalable. En parallèle, les États poursuivent leurs initiatives nationales, coordonnées en partie avec les actions européennes, comme c'est le cas pour EURORECAMP/AMANI Africa et RECAMP.

L'approche de l'UE est la seule qui s'inscrit dans une vision globale, qui combine les instruments civils et militaires. L'objectif déclaré de l'UE c'est d'aider les Africains à s'approprier leur sécurité et leur défense. De cette manière, l'UE n'aurait qu'un rôle complémentaire, d'accompagnement. Ce qui est plus consensuel et réaliste que le lancement régulier d'opérations et de missions, dont les résultats, même à moyen terme (7 ans pour la RDC), sont difficiles à évaluer. Ceci étant, l'UE et ses États membres apportent leurs expériences et leurs schémas de formation et d'organisation même si ceux-ci ont des limites lors de leur transposition en Afrique. Les armées européennes sont formatées et réglementées par l'OTAN et bénéficient de décennies d'échanges d'expériences, d'exercices en commun et d'opérations multinationales, en Europe et ailleurs dans le monde. En Afrique, ce type de coopération et de coordination est très récent et a été mis à l'épreuve dans des circonstances difficiles, au Darfour et en Somalie. Dans ces deux cas, l'UE a apporté son aide à l'UA, en favorisant l'objectif africain d'appropriation et aussi en démontrant que l'UE était engagée dans le règlement de ces crises.

Entretemps, une nouvelle zone de déstabilisation est apparue à la frontière sud de l'Afrique du nord, dans la région du Sahel. L'afflux de groupes islamistes radicaux, pourchassés en Algérie, a créé des zones dangereuses, où se sont multipliées les attaques contre les autorités locales et la présence économique et humanitaire étrangère, avec des prises d'otages. Cette situation s'est exacerbée avec la chute du régime libyen du Colonel Mouammar Kadhafi, au cours d'une guerre civile où l'OTAN, la France et la Grande Bretagne, ont pris parti pour l'opposition armée contre le régime, sous couvert de la

Résolution n° 1973 du Conseil de Sécurité, du 17 mars 2011 et du principe de la Responsabilité de Protéger (RdP). Par la suite, des combattants islamistes et des Touaregs ayant combattu pour le compte du Colonel Mouammar Kadhafi, sont descendus dans les pays voisins et ont ouvert une ligne de front au Mali, qui s'en trouve très déstabilisé. La situation a des similitudes avec la Somalie où les interventions étrangères, notamment de l'Éthiopie, ont contribué à aggraver les données des conflits locaux et à radicaliser des groupes combattants.

L'UE est concernée par ces deux situations et a lancé deux Stratégies régionales pour contribuer au règlement des conflits et des crises au Sahel et dans la Corne de l'Afrique.

Ces interventions européennes (nationales et de l'UE) et américaines, rendent plus pressant le besoin pour l'UA de se doter d'instruments de l'appropriation de la sécurité et de la défense africaines.

L'alternative pernicieuse est de rester dans une dépendance à long terme, au gré des changements stratégiques, d'intérêts et de priorités décidés ailleurs qu'en Afrique. Le projet de la FAA revêt ainsi une importance stratégique pour la réalisation des ambitions de l'UA. Toutefois, sa structure, régionale et décentralisée, est une source de complexité. La mise en œuvre de la FAA implique la coordination entre cinq brigades régionales, chacune avec un État-major autonome où certains pays dominent naturellement, de par leur puissance militaire et aussi leur poids politique et économique régional. Les unités constituées sont aussi le reflet de l'état des forces armées nationales dont elles sont issues, avec des équipements d'origines diverses, peu standardisés et à l'interopérabilité très réduite, sinon inexistante.

Le poids des CER/MR dans ce projet de FAA et dans toute l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité de l'UA, est une réalité incontournable. Les CER sont les seules à mesure d'agir dans leur région, sans susciter des résistances et de la répulsion, sauf de la part des groupes armés qui sont la cible d'interventions des CER. Ce qui a pourtant des limites car, les autorités d'un État peuvent bloquer le déploiement d'une force régionale, comme pour les cas de la Côte d'Ivoire ou le Mali. Mais, de manière générale, les interventions de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale, bien qu'avec des insuffisances, ont contribué à arrêter des conflits internes et à stabiliser des situations en matière de sécurité. Ce qui a permis la mise en marche des processus de reconstruction politique, économique et sociale. En agissant ainsi, les CER ont acquis une expérience, avec le bénéfice de l'assistance extérieure, qui les rend indispensables au bon fonctionnement de l'AAPS et à l'efficacité de la

FAA. D'où l'intérêt pour l'UE de soutenir l'UA et ses CER, non sans difficultés au regard des lacunes et défis de ces derniers (section 1) et tout en contribuant au processus de réforme des capacités sécuritaires nationales notamment en RDC, au Sahel et dans la Corne de l'Afrique (section 2).

### **Section 1 : La responsabilisation africaine par l'UE confrontée aux défis multiples quoique aidée par les atouts des CER.**

La mise en œuvre des engagements du Partenariat Afrique-UE de 2007, en matière de paix et de sécurité, implique une coopération étroite et suivie entre l'UE et l'UA, au profit de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité et de son instrument d'intervention, la Force Africaine en Attente. Le document sur le Partenariat souligne que ce processus est conduit par l'UA et le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, en coopération avec les organisations de coopération régionales, les CER et leurs Mécanismes Régionaux. L'UE soutient ce processus par souci du « principe de la maîtrise de son destin par l'Afrique »<sup>1189</sup>. Cependant, ce soutien n'est pas qu'un simple complément. L'UE apporte ses concepts de gestion des crises à l'UA et assure le financement d'une grande partie des initiatives de celle-ci. En même temps, l'UE reconnaît le besoin de trouver des mécanismes de financement supplémentaires, durables, de manière à alléger sa charge et permettre à l'UA de réaliser son ambition d'appropriation autonome de la paix et de la sécurité régionales.

Lors du 3<sup>e</sup> Sommet Afrique-UE, qui a eu lieu à Tripoli, en Libye, les 29 et 30 novembre 2010, les deux parties ont pu constater les progrès effectués ainsi que les défis à surmonter<sup>1190</sup>. Si les questions relatives au dialogue politique, entre les deux organisations, ont avancé, les progrès, en matière de capacités militaires africaines et sur la question du financement durable des opérations de paix, africaines, étaient encore limités. Pour le premier élément, le cycle AMANI-AFRICA d'EURORECAMP, avait permis d'identifier des lacunes en matière de direction politique, de planification stratégique et opérationnelle, de commandement et de contrôle des opérations et d'interopérabilité entre les forces sur le terrain. L'expérience acquise a été reprise dans la préparation, qui est en cours, du second cycle AMANI-AFRICA. En matière de financement durable, le problème n'a pas été résolu.

---

<sup>1189</sup> Le Partenariat Stratégique Afrique-UE, Une stratégie commune Afrique-UE, « Promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique et en Europe », § 18, Lisbonne, 8-9 décembre 2007, [http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/eas2007\\_joint\\_strategy\\_fr.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/eas2007_joint_strategy_fr.pdf) (consulté le 15 février 2012).

<sup>1190</sup> Union Africaine, Afrique-UE Dialogue, 3<sup>e</sup> Sommet Afrique-UE, Tripoli, Lybie, 29-30 novembre 2010, <http://au.int/en/dp/ea/sites/default/files/dialogue%20Afrique%20UE.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

Les deux parties ont pris en compte les conclusions du rapport Prodi, présenté aux Nations Unies en décembre 2008<sup>1191</sup>. Mais elles sont restées au stade de la poursuite des discussions qui avaient débuté dans le cadre du premier plan d'action (2008-2010), en les élargissant, de manière informelle, à l'ONU.

De manière générale, en novembre 2010, au moment du 3<sup>e</sup> Sommet Afrique-UE, les deux organisations se trouvaient à nouveau dans une période d'évolutions institutionnelles. L'UE se préparait pour l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, qui était censé améliorer les mécanismes, le fonctionnement et l'efficacité de la PESC/PSDC. L'UA avait développé ses capacités politiques et militaires et était engagée avec les Nations Unies au Soudan. De manière autonome, quoique très soutenue au niveau international, elle agissait aussi en Somalie, avec l'AMISOM. Les progrès économiques en Afrique, la consolidation de la relation avec la Chine, le regain d'intérêt des États-Unis pour l'Afrique, contribuaient aussi à envisager de nouvelles options et des avancées positives dans le chemin de l'appropriation africaine de la paix et de la sécurité continentales.

Un an plus tard, à la fin de 2011, l'hôte du 3<sup>e</sup> Sommet Afrique-UE, Mouammar Kadhafi, était tué, suite à l'intervention armée d'États européens et de l'OTAN, dans la guerre civile libyenne, en soutien de l'opposition armée. Le litige électoral en Côte d'Ivoire, par ailleurs, avait été résolu par la force des armes, avec une intervention armée française, cautionnée par les Nations Unies. Le conflit en Somalie et la lutte contre la piraterie, se poursuivaient. Des nouveaux foyers de conflits émergeaient au Mali, en RDC, entre le Soudan et le Soudan du sud et au Nigéria, ainsi que la piraterie dans le Golfe de Guinée et au large des côtes somaliennes.

Le besoin d'une action africaine est devenu urgent, face à ces crises et à ces conflits. Cependant, le processus de mise en place des mécanismes opérationnels, africains, reste lent. Aussi, et les ressources n'abondent pas. Le soutien de l'UE et d'autres partenaires reste indispensable, de l'organisation au financement, pour que l'UA puisse maintenir sa présence en Somalie, tout en préparant d'autres interventions qui pourraient s'avérer nécessaires, à court et moyen termes, comme dans le cas de la lutte contre l'Armée de Résistance du Seigneur. En attendant l'AAPS et la FAA, ce sont les CER/MR, qui constituent la base de

---

<sup>1191</sup> Nations Unies, Assemblée Générale/Conseil de Sécurité, « Rapport du Groupe d'experts Union Africaine-ONU sur les modalités d'appui des opérations de maintien de la paix de l'Union Africaine », A/63/666-S/2008/813, 31 décembre 2008, 26 p., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/659/54/PDF/N0865954.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

l'organisation de sécurité décentralisée de l'UA, et doivent assumer des actions urgentes dans leurs zones de responsabilité. Mais, elles aussi, sont dépendantes du soutien extérieur, matériel et financier. La coopération avec l'UE et avec d'autres acteurs, est aussi indispensable. Mais si les lacunes multiformes de l'UA sont constitutives d'incertitudes aux actions européennes de responsabilisation panafricaine en matière de paix et de sécurité, (sous-section 1), il reste que les performances notamment de la CEDEAO et de la CEEAC, avec le soutien de la PESC et la PSDC, sont capitalisables par l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (sous-section 2).

### **Sous-section 1 : Une appropriation panafricaine affectée par les lacunes de l'UA et défiée par des armées rebelles.**

La relation entre l'UE et l'UA en matière de paix et de sécurité, offre des avantages indéniables pour les deux organisations. Elle valide l'approche « compréhensive et globale » de l'UE en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Ce partenariat permet à l'UE de mettre, à l'épreuve, ses concepts, ses mécanismes et les forces des États membres qui contribuent aux opérations militaires. Ainsi, elle acquiert aussi une expertise internationale reconnue, avec ses missions civiles, dans les domaines de la RSS, de la DDR, de l'État de Droit, d'assistance aux capacités de sécurité et de défense et de la surveillance des situations de crise.

L'UA bénéficie, au-delà de l'assistance matérielle et financière, de l'expérience et de l'expertise de l'UE. Ce qui lui permet d'opter pour des choix d'organisation et d'action, vérifiés et ayant été mis à l'épreuve des situations réelles.

Cependant, il est évident aussi que l'UE, en tant que source d'inspiration et non un modèle, son organisation et ses mécanismes, ne peuvent pas être reproduits à l'UA, à l'identique. Aux différences de moyens, s'ajoutent les différences culturelles, la grande hétérogénéité des États et des populations africaines, comparée à l'Europe, et un héritage historique très différent en ce qui concerne les parcours des deux organisations.

En même temps, de par leur volonté réciproque, les deux organisations ont une relation politique et opérationnelle très développée, au service d'intérêts communs, tels qu'ils ont été énoncés dans le document du Partenariat Stratégique, signé à Lisbonne le 9 décembre 2007. Pour sauvegarder et promouvoir ses intérêts, dans le domaine de la paix et de la sécurité, l'UE mobilise ses différents instruments au profit de l'UA en essayant de prendre un

rôle de plus en plus actif dans la résolution des crises et des conflits africains et en se dotant d'une force capable de les prévenir ou d'imposer la paix.

Le soutien de l'UE à l'UA est multiforme notamment pour crédibiliser l'UA (A) afin qu'elle affronte des défis sécuritaires (B).

### **A. Des lacunes panafricaines à surmonter.**

Le projet de création de la Force Africaine en Attente est en cours avec l'assistance de l'UE, des Nations Unies et d'autres partenaires, États et organisations internationales. Cette force africaine permettrait à l'UA de répondre aux crises, plus rapidement et sans trop faire appel ou devoir accepter, des interventions extérieures. La FAA pourrait aussi coopérer avec d'autres forces nationales et multinationales et déployer certains éléments dans des missions en dehors de l'Afrique. Elle a, de par sa composition, un potentiel régional, continental et international.

Pour arriver à ce niveau, elle doit cependant surmonter des défis majeurs dont celui des capacités de déploiement rapide. Les délais prévus dans les missions-scénarios pour la FAA, sont longs et supposent que la situation sur le terrain est contenue. Même en cas de génocide, il est prévu un délai de déploiement de 14 jours, sauf peut-être pour des éléments d'entrée en premier sur le théâtre des opérations<sup>1192</sup>. Se pose alors un problème de disponibilité et d'interopérabilité des forces.

#### **1. Une FAA confrontée au problème de disponibilité et d'interopérabilité des forces.**

La disponibilité des troupes qui doivent servir dans les brigades régionales, constitutives de la FAA, est l'une des questions primordiales concernant ce projet. Ce type de force multinationale, dépend d'un accord entre les États qui y participent, sur les modalités de prise de décision et les procédures pour l'activation et le déploiement de la force. Or, pour des raisons de politique intérieure ou extérieure, un État membre peut décider de ne pas engager ses unités dans une opération ou une mission<sup>1193</sup>. En dépit des engagements préalables des

---

<sup>1192</sup> Union Africaine, Réunion d'experts sur les Relations entre l'UA et les Mécanismes Régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, Feuille de route pour la mise en place de la Force Africaine en Attente, « Annexe A, I. Missions et Scénarios », EXP/AU-RECS/ASF/4(I), Addis-Abeba, 22-23 mars 2005, [http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC%20Publications/ASF%20Roadmap\\_F.pdf](http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC%20Publications/ASF%20Roadmap_F.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1193</sup> En prenant l'exemple de l'Europe, la participation des États, aux opérations de l'UE et de l'OTAN, est toujours facultative. Et très souvent, elle est limitée à des officiers détachés auprès d'un État-major d'opération ou de force. Que ce soit à l'OTAN ou à l'UE, les forces multinationales constituées, comme la Force de Réaction de l'OTAN ou le Corps Européen, obéissent à des règles de déploiement et d'emplois complexes, sauf dans des

États qui contribuent aux brigades régionales, ce n'est qu'au moment d'une crise et en fonction de la perception que les États concernés ont des enjeux de celle-ci, que les composantes de la FAA seront activées ou pas.

Au-delà des aspects d'organisation opérationnelle des unités militaires multinationales, le système de prise de décision, en temps de paix et en temps de crise, est une question politique majeure. Sa complexité s'accroît avec le nombre de participants. En effet même, au sein d'organisations quasi intégrées, comme l'OTAN et l'UE, les solutions ne sont pas faciles à mettre en œuvre. En ce qui concerne les forces armées africaines, des progrès ont été réalisés, en matière d'exercices communs et de développement des capacités à agir dans un environnement multinational. Mais il manque encore, à l'UA, un système de mécanismes, de procédures et de standards communs, dont pourraient bénéficier les unités de la FAA. Ce sont des éléments indispensables pour l'efficacité et la cohésion opérationnelles des opérations multinationales. C'est en effet l'un des points forts, même avec des nuances, selon les pays, des forces multinationales déployées par l'OTAN. L'UE bénéficie de cet acquis, qui est disséminé dans tous les États européens, membres des deux organisations.

Au stade actuel de développement de la FAA, ces questions sont encore embryonnaires ; la priorité étant accordée à la constitution des brigades et à leur certification, en vue des objectifs de la feuille de route pour 2011-2015<sup>1194</sup>. Cette feuille de route vise à développer la capacité de réaction rapide et à réussir les phases de capacité opérationnelle initiale et, ensuite, de pleine capacité. Or, il est essentiel pour l'UA et pour les CER, de garantir, qu'au moment venu, les unités seront présentes et les effectifs disponibles en nombre.

L'interopérabilité et la formation des forces africaines de la FAA, sont aussi deux questions essentielles et connexes. La grande majorité des armées sub-sahariennes, est presque entièrement dépendante de fournisseurs extérieurs pour leurs équipements, légers et lourds. La diversité des sources engendre des problèmes d'interopérabilité, qui sont rendus

---

cas de l'activation de l'article 5 du Traité de Washington ou si l'UE décidait d'activer l'article 42, paragraphe 7, du Traité sur l'Union Européenne, modifié par le Traité de Lisbonne. Dans tous les autres cas, c'est l'approche à la carte qui est pratiquée.

<sup>1194</sup> Union Africaine, 8ème Réunion des Chefs d'État-Major et des Chefs des Services de sécurité et de sûreté de l'Afrique, Déclaration, Rpt/Exp/V/STCDSS/DECL/2011, Rpt/VIII/ACDS/DECL/2011 Rév.1, Addis-Abeba, Éthiopie, 23 - 26 octobre 2011, <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7275~v~Rapport du President de la Commission sur la 5eme reunion ordinaire du Comite technique specialise sur la defense la securite et la surete CTSDS S d.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

plus compliqués, par la fourniture de services de soutien de différent niveau et par des formations, d'origine nationale, où chaque pays formateur apporte une culture, une organisation et un savoir-faire militaire distinct. Cette situation est commune dans toutes les brigades régionales de la FAA et, dans certains cas, il y a aussi des rivalités entre États pour le leadership régional. Ces rivalités freinent l'intégration nécessaire pour la cohérence et la cohésion de ces forces. L'Union Européenne n'a pas apporté de solution à cette question. Son assistance est en effet essentiellement financière et technique. Mais elle ne dispose pas de capacités de formation, autres que celles des États membres. Il y a aussi la présence, de plus en plus active, selon les régions, de formateurs américains, d'AFRICOM. Aussi, la Chine a intensifié le niveau de ses relations de défense avec un certain nombre d'États africains. Ces démarches s'accompagnent de transferts de matériels et de la mise en place de contacts militaires bilatéraux, avec des bourses d'études et des stages dans les pays partenaires, dans une logique d'influence politique. Cette diversité est un facteur supplémentaire de complexité, dans un environnement africain qui est marqué par une grande hétérogénéité en matière de sécurité et défense, sauf si les Africains capitalisent cette diversité pour en faire une source de polyvalence en générant notamment une industrie militaire africaine.

En matière de déploiement et de logistique, les capacités des forces régionales sont limitées. Pour des petits pays comme le Libéria, le Sierra Leone ou la Guinée-Bissau, le contrôle des capitales suffit pour imposer une solution sur le terrain. En RDC, au Tchad, au Soudan, ou en Côte d'Ivoire, il y a plusieurs centres et lieux de crises, avec de grandes distances qui les séparent. Le Niger, le Nigeria, la Mauritanie et le Mali, représentent aussi des défis géographiques importants. La mobilité est importante dans un environnement géographique difficile où les voies terrestres ne sont pas nombreuses et sont difficiles à parcourir rapidement. Dans un tel contexte, les forces sont susceptibles d'être bloquées ou attaquées. Le transport et la logistique, sont deux aspects stratégiques pour le bon déroulement des opérations où la FAA sera appelée à se déployer. En dépit de l'assistance internationale, dont la disponibilité n'est pas acquise en permanence, les capacités actuelles sont insuffisantes, s'il faut déployer une brigade d'environ 5 000 soldats, avec leurs équipements, à des centaines, ou des milliers de kilomètres de leurs bases d'origine.

L'idée de la force régionale, à la base de la FAA, est en partie une réponse à ce problème de distance. Mais cela entraînera aussi le risque de voir une intervention de l'UA être utilisée au profit d'une puissance locale, pour faire avancer des intérêts et des priorités nationaux. Ce qui implique une bonne définition de la chaîne de commandement

multinationale et des règles d'engagement définies en commun, entre les États qui participent aux brigades régionales. Le degré de contrôle national, sur les forces déléguées, est un élément crucial à déterminer au moment de la planification. Que ce soit aux Nations Unies, à l'OTAN ou à l'UE, il y a de multiples exemples où les chaînes de commandement nationales se sont superposées aux structures multinationales de commandement et de contrôle pour contrer les décisions prises à ce niveau. Les règles d'engagement varient, aussi, selon les États et imposent des limites à l'action des forces multinationales.

Le caractère décentralisé de la FAA, répond en partie à ces considérations. Il donne davantage de responsabilité propre, tant pour les États que pour les CER, dans la mise sur pied des forces continentales de sécurité et de défense. La FAA propose un cadre auquel les organisations régionales peuvent participer, sous la direction de l'UA, sans devoir renoncer à leurs compétences régionales respectives. En principe, cela doit pouvoir entraîner, non seulement un plus grand attachement institutionnel à l'UA, mais peut contribuer à diminuer le risque d'une compétition entre les pays, pour des questions de leadership et d'intérêts nationaux. Le but recherché c'est d'obtenir l'adhésion la plus large possible des États à ce projet, en évitant les querelles politiques, de prestige et d'intérêts qui existent entre beaucoup de pays et entre les régions. Ce qui suppose, en parallèle, que le développement des brigades régionales s'effectue à un rythme similaire et que des formes de coopération s'établissent entre elles, pour développer la couverture continentale.

Mais, l'Afrique demeure un foyer de conflits et de crises, qui freinent la coopération et l'intégration continentale. Du fait du caractère régional, les progrès au sein de la FAA ne sont pas uniformes et la capacité d'intervention des différentes brigades varie considérablement. Dans la mise en œuvre des capacités de la FAA se posent des problèmes d'organisation et de financement, ainsi qu'une nécessaire délimitation des rôles.

## **2. Des défis politiques et financiers de la FAA.**

Du point de vue de l'organisation, une délimitation des compétences entre l'UA et les CER est nécessaire en ce qui concerne la mise en œuvre des capacités de la FAA et des brigades. La garantie des ressources financières et en personnel ainsi que des capacités logistiques, nécessaires pour réaliser les missions de la FAA, est essentielle, comme cela a été souligné plus haut. L'exercice CARANA<sup>1195</sup>, organisé dans le cadre du cycle AMANI-Africa,

---

<sup>1195</sup> « Aperçu du scénario générique Carana », AMANI AFRICA-EURORECAMP, 4 mars 2009, <http://www.amaniafricacycle.org/spip.php?article27> (consulté le 30 mars 2012).

entre l'UA et l'UE et autres partenaires, réalisé du 20 au 29 octobre 2010, a permis de tester les capacités initiales des brigades, surtout au niveau de l'organisation du commandement. Cet exercice de Poste de Commandement, CPX, n'a pas permis de dégager des leçons concernant les unités, dont la certification est avant tout une affaire nationale et bilatérale. Certains aspects signalés concernent essentiellement la qualité des cadres, la circulation et le traitement de l'information et l'interaction politico-militaire.

La synthèse du rapport d'évaluation de l'exercice, publiée en novembre 2010, note que la composition de la Division de Soutien aux Opérations de Paix de l'UA (DSOP), « nécessite une sélection soignée des cadres (civils, policiers et militaires) au sein des différentes structures, de manière à fournir une direction expérimentée du personnel affecté » au sein des postes de commandement. Il est recommandé, pour les titulaires des postes de responsabilité, de suivre des formations spécialisées. Une autre lacune importante a été constatée dans la connaissance du processus de planification et décisionnel du Conseil de Paix et de Sécurité et la doctrine de la FAA. Un troisième aspect était le manque d'expérience dans le travail en commun, dans un environnement multinational et multidimensionnel, la maîtrise des langues de travail et l'intégration des éléments de police et civils, dans la planification. Les aspects logistiques, financiers et administratifs, de l'exercice, ont aussi révélé des lacunes et un manque de connaissance des procédures internationales, comme celles en cours dans les opérations des Nations Unies<sup>1196</sup>.

La synthèse du rapport d'évaluation indique que l'exercice a « permis d'identifier quatre principaux facteurs capacitaires dont l'absence ou l'insuffisance actuelle réduit la capacité opérationnelle de la FAA ». Il s'agit de :

- la mise sur pied d'une structure de commandement stratégique fonctionnelle au sein de la DSOP ;
- l'établissement d'un Mémoire d'accord entre les organisations de la coopération régionale et les États membres sur l'emploi de la FAA ;
- la mise en place d'un système « continental de communications et d'information », entre les CER et l'UA ;
- l'organisation opérationnelle du soutien logistique et général », gérée par l'UA et

---

<sup>1196</sup> « Synthèse du rapport d'évaluation du CPX », AMANI AFRICA-EURORECAMP, 3 novembre 2010, <http://www.amaniafricacycle.org/spip.php?article80> (consulté le 30 mars 2012).

les CER.

Certaines de ces questions soulèvent des problèmes politiques. Leur résolution peut impliquer des modifications dans les structures de paix et de sécurité au sein de l'UA, du point de vue de leur organisation, de leur fonctionnement, de leur culture de travail et de doctrines. Le caractère intergouvernemental, très prononcé, de l'UA, notamment en matière de paix et de sécurité, fait que ce type d'adaptations est lent à mettre en place et implique des recherches permanentes de consensus et d'accord entre tous les États concernés. C'est une situation similaire à celle que connaît la PSDC de l'UE. Mais à l'UA cela se passe dans un environnement plus hétérogène où les facteurs d'intégration et de convergence sont plus limités que dans l'Union Européenne. D'où l'importance que revêt, pour un grand nombre d'États africains, l'expérience et l'assistance de l'UE.

Certes, l'établissement de la FAA, bénéficie du soutien de l'UE qui finance aussi cette entreprise. Mais, l'aide accordée au projet de FAA, par l'intermédiaire de la Facilité de Paix pour l'Afrique (FPA) de l'UE, est modeste, limitée pour le moment à 11, 6 millions d'euros<sup>1197</sup>. En réalité la FPA ne finance, pour la FAA, que des études et du travail conceptuel. L'UE n'est pas mandatée par les États membres pour fournir de l'assistance militaire directe ou des équipements pour les brigades. Seuls les États membres ont cette capacité. Ce qui renforce l'hétérogénéité des efforts et des apports, au détriment de l'intégration, de l'interopérabilité et de la cohésion opérationnelle. La dépendance africaine, recherchée, auprès de l'UE, a ainsi des limites par rapport à ce que les États membres des deux organisations sont capables d'engager, ou veulent engager, en matière de capacités, d'assistance et de financement.

Certes, les européens, comme les États-Unis et les Nations Unies, voient dans le renforcement des capacités africaines une opportunité de désengagement. Mais, en même temps, ces acteurs cherchent à garder leur influence sur la situation présente et l'évolution future, à la lumière de leurs intérêts européens, nationaux et transatlantiques. Partout, l'assistance bilatérale, vecteur d'influence, est le modèle préféré et le plus répandu. Dans ce contexte, les États africains cherchent aussi à se positionner, individuellement, pour bénéficier

---

<sup>1197</sup> Il s'agit de 10,6 millions d'euros pour le renforcement des capacités de planification de la FAA et d'un million pour l'organisation des comités techniques de travail sur « la Doctrine et les Procédures Standard Opérationnelles. »

Commission Européenne, Développement et Coopération – EUROPEAID, « Force Africaine en Attente », [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/capacity\\_building/african\\_standby\\_force\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/capacity_building/african_standby_force_fr.htm) (consulté le 30 mars 2012).

de cette assistance, bilatérale et maximiser leurs relations « privilégiées » avec certains États européens, dont la France émerge en premier lieu.

Ces démarches sont complémentaires, en principe, par rapport à l'Union Africaine. Toutefois, celle-ci n'a pas de mécanismes de suivi. Les grands pays africains ne sont pas constitués en directoire et il y a trop d'interférences extérieures qui empêchent l'émergence de centres de pouvoir puissants, capables de se constituer en sous-ensembles coordonnés. Les exemples européens, qui n'existent pas au sein de l'UA, sont :

- le couple franco-allemand ;
- les pays nordiques ;
- les coopérations restreintes, comme la France et le Royaume-Uni, en matière de défense.

Au problème politique, s'ajoutent des problèmes d'ordre opérationnel, liés aux lacunes en matière d'unités militaires disciplinées, entraînées et équipées, en nombre suffisant pour remplir les objectifs et faire appliquer les principes de l'UA et du CPS. L'exemple du comportement des Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC), en 2008, est une illustration, partielle, des difficultés que connaissent beaucoup de forces armées nationales notamment, celles qui sont reformées suite à des conflits et des crises, internes et régionaux<sup>1198</sup>. L'offensive des forces kenyanes en Somalie, à la fin de 2011, est aussi un cas d'exemple des limites opérationnelles et capacitaires africaines. D'autres États qui ont des capacités, comme l'Algérie, en Afrique du Nord, le Nigéria, l'Angola, l'Ouganda, l'Éthiopie, l'Afrique du sud, sont peu engagés ou très sélectifs dans leur approche. À l'exception d'unités sélectionnées, qui bénéficient de l'assistance européenne, américaine, bilatérale et internationale, les armées nationales sont surdimensionnées, sous-entraînées et sous-équipées, par rapport aux standards des Nations Unies, qui servent de base pour les capacités des FAA, par rapport à ses missions-scénarios<sup>1199</sup>.

---

<sup>1198</sup> Nations Unies, « Rapport d'enquête consolidé du Bureau conjoint des Nations Unies pour les Droits de l'Homme (BCNUDH) suite aux vastes pillages et sérieuses violations des Droits de l'Homme commis par les FARDC à Goma et KanyaBayonga en octobre et novembre 2008 », 23 p., 7 septembre 2009, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/791130EAFD130BE64325762C003EFC7A-Rapport\\_Complet.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/791130EAFD130BE64325762C003EFC7A-Rapport_Complet.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1199</sup> Union Africaine, Conceptualisation du maintien de la paix en Afrique (Un guide complet du développement de la FAA), « Les six scénarios », p.5, 2005 [http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC%20Publications/ASF%20Framework\\_F.pdf](http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC%20Publications/ASF%20Framework_F.pdf) (consulté le 30 mars 2010).

En même temps, l'exemple de l'AMISOM montre que si la volonté politique existe, même en dépit des limitations opérationnelles et financières, les États africains ont les moyens, avec l'assistance internationale, d'occuper le terrain et d'avoir, une posture offensive, si nécessaire. L'AMISOM, avec environ 12 000 soldats déployés (et 5 000 de plus dans les prochains mois), n'a pas eu à attendre d'avoir le niveau nécessaire, en matière de standards internationaux, pour être déployée, du fait de l'urgence. Elle a connu des revers.

Mais, avec l'assistance internationale et l'expérience du théâtre d'opérations, elle a fini par devenir une force aguerrie, capable de faire face aux Shabaab, à Mogadiscio, non sans difficulté, étant donné aussi la volatilité des alliances somaliennes locales, dont des factions qui soutiennent le Gouvernement Fédéral de Transition, mais qui ne soutiennent pas l'AMISOM.

L'avenir de la FAA, est aussi lié à la question du financement africain. L'Union Africaine dispose d'un Fonds Pour la Paix (FPP) qui vise à financer les opérations de soutien à la paix sous commandement africain. Ce fonds représente 6% du budget de l'UA et est complété par des contributions volontaires des États membres, ainsi que celles des donateurs internationaux, publics et privés<sup>1200</sup>. Toutefois, la capacité de l'UA à gérer ses contributions et à les orienter vers des actions prioritaires, en matière de paix et de sécurité, est limitée. Aussi, de manière générale, le budget de l'UA est très en deçà des ambitions. La Commission de l'Union Africaine a ainsi prévu de dépenser 100 millions d'euros pour des actions en matière de paix et de sécurité, pour la période de 2009 à 2012. Les contributions des États membres sont aussi irrégulières en dépit des sanctions, dont la portée est limitée à des mesures administratives. En 2012, la part du budget du FPP financé par les États africains membres de l'UA atteignait les 12 millions d'euros<sup>1201</sup>.

En décembre 2008, le Rapport de la Commission Prodi, préparé à la demande du Secrétaire Général des Nations Unies, a présenté des recommandations en vue d'améliorer le financement des opérations de l'UA. Les trois propositions principales portaient sur la création de deux nouveaux mécanismes de financement, l'établissement d'une base logistique de la FAA et la mise sur pied d'un groupe de travail UA-ONU pour trouver des solutions, de manière à favoriser la coopération, en Afrique, entre les missions de l'UA et celles des

---

<sup>1200</sup> Cette part doit augmenter à 7% et ensuite à 12%, à partir de 2012 et jusqu'en 2014-2015.

<sup>1201</sup> « Rétrospective CPS, Le Fonds pour la Paix », Institut d'Études de Sécurité (Afrique du Sud), Rapport sur le Conseil de Paix et de Sécurité, n° 36, 12 p., pp. 7-9, juillet 2012, [http://www.issafrica.org/uploads/PSC\\_newsletter\\_July\\_12\\_FRENCH\\_web.pdf](http://www.issafrica.org/uploads/PSC_newsletter_July_12_FRENCH_web.pdf) (consulté le 1er septembre 2012).

Nations Unies, dans un cadre de complémentarité. Les mécanismes de financement porteraient sur les opérations et sur les actions de stabilisation et d'aide à la reconstruction. Dans le premier cas, les opérations de l'UA seraient financées par des contributions mises en recouvrement par l'ONU et décidées au cas par cas. Le deuxième mécanisme, serait un fonds d'affectation spécial alimenté par des contributions volontaires et destiné à financer le renforcement des capacités de prévention et de règlement des conflits et le renforcement des institutions. Sa gestion serait transférée à l'UA. En matière d'avancées pratiques, seul le cadre de coopération politique UA-ONU s'est développé. L'assistance financière aux opérations de l'UA continue d'être fournie dans un cadre bilatéral, européen, national ou international, sans une coordination ou un système de gestion centralisée.

Dans le processus de mise sur pied de la FAA, une question fondamentale doit aussi être résolue, à terme. Il s'agit de la nature et du rôle des forces armées africaines, au niveau national. L'histoire politique de beaucoup d'États d'Afrique subsaharienne est aussi celle des actions militaires contre les Gouvernements civils. Dans beaucoup de pays, le contrôle civil sur les forces armées n'est pas effectif et celles-ci ont un rôle politique et économique important. C'est notamment le cas de la Guinée-Bissau, de l'Égypte et de l'Algérie, du Rwanda, de l'Ouganda, du Nigéria, de l'Angola. Les forces armées ont parfois pris le pouvoir ou ont agi à la place des forces de sécurité, pour le maintien de l'ordre ou pour réprimer des mouvements d'opposition. Certaines unités n'ont pour rôle que la défense des dirigeants et des pouvoirs en place. Les armées africaines, sont aussi traversées par des courants politiques et reflètent des aspects identitaires et ethniques. Les programmes internationaux, d'aide au secteur de la sécurité et à la réforme des forces armées, peuvent contribuer à résoudre une partie de ces problèmes. Mais ils ont aussi des limites<sup>1202</sup>. L'effort principal incombe aux

---

<sup>1202</sup> Ainsi, la Facilité pour la Paix en Afrique de l'UE, ne finance que les missions de maintien de la paix et ne peut servir au soutien des armées africaines, à l'amélioration de leur condition, ni au renforcement de leurs capacités. La coopération bilatérale, avec la France, les États-Unis, le Royaume-Uni et autres pays, remplit ses fonctions mais dans la mesure où cela correspond aussi aux intérêts nationaux des pays donateurs et que cela sert leurs stratégies d'influence. Les programmes RSS et DDR, dans les États qui sont en situation post-conflit visent aussi à colmater les divisions nationales, en favorisant la création d'armées et des forces de sécurité nationales, à partir d'armées dissoutes et de forces combattantes irrégulières.

Les axes prioritaires de ces programmes sont la légitimation politique, le rétablissement de l'État de droit et la constitution de forces professionnelles. Les efforts des réformes en cours portent aussi sur des questions d'organisation, de conditions de vie et de financement des forces armées. Cependant, la tendance, sous l'influence des donateurs, à favoriser un modèle professionnel de forces armées, ne tient pas compte des facteurs d'intégration et de brassage, sociaux et ethniques, qui sont propres aux systèmes basés sur la conscription. La professionnalisation des forces armées africaines, dans un contexte multiculturel et multiethnique peut renforcer le régionalisme ou la domination par un groupe ethnique ou religieux. La réussite de ces réformes est aussi indissociablement liée au niveau de développement national et aux indicateurs économiques et à la gouvernance.

dirigeants africains et à l'UA, dont le projet des FAA peut contribuer à diffuser un esprit panafricain de défense, au-delà des clivages nationaux. Les apports extérieurs ne seraient qu'un appoint comme on peut le constater, relativement à l'UE, avec la CEDEAO et la CEEAC.

## **B. Du défi de l'Armée de Résistance du Seigneur à l'UA.**

La démarche de l'Union Africaine en matière de paix et de sécurité est basée sur trois objectifs majeurs, que sont l'union, la Responsabilité de Protéger et l'appropriation. La protection des populations est une priorité pour les missions de maintien de la paix que l'Union Africaine veut être à mesure de conduire. Sa présence sur le terrain lui donnerait la visibilité et la crédibilité nécessaires à la poursuite de son entreprise d'appropriation. Les opérations au Darfour et en Somalie, contribuent, en dépit des difficultés d'organisation et de financement, à donner de la visibilité à l'action de l'UA. Elles permettent aussi à l'UA d'acquérir de l'expérience, pour la gestion d'autres crises. Ces engagements revêtent aussi une dimension politique très importante, au niveau de l'image de l'Afrique, dans le système des relations internationales contemporain.

Les quatre premiers objectifs de l'Union Africaine, tels que décrits à l'article 3 de l'Acte Constitutif de 2000, expriment cette ambition d'union, pour rendre à l'Afrique sa place dans le système des relations internationales. Il est visé « une plus grande unité et solidarité entre les pays africains et entre les peuples d'Afrique », la capacité pour l'Union et ses États membres de défendre leur souveraineté, l'intégrité territoriale et leur indépendance, l'intégration politique et économique et la promotion des positions africaines communes. En même temps, pour réduire les lacunes du passé, qui ont conduit aux tragédies de la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle, l'Union Africaine a obtenu des États membres le droit d'intervention dans les affaires intérieures d'un État membre, dans les cas de crimes de guerre, de génocide et de crimes contre l'humanité. L'UA affirme aussi le principe de la condamnation et du rejet des changements anticonstitutionnels. Toutefois, elle n'a que peu de moyens pour faire respecter ces stipulations de l'article 4 de l'Acte Constitutif. L'action est laissée à la discrétion des États membres. Mais ceux-ci, au-delà des déclarations de principe, ne sont pas toujours à la hauteur des défis.

### **1. Des risques menaçant la crédibilité de l'UA.**

Pour être crédible, d'abord aux yeux des États membres et des populations africaines, l'UA doit s'approprier la réponse aux différentes menaces existantes en Afrique. L'UA

poursuit ses efforts pour pouvoir être à mesure d'assumer la charge de la sécurité sur le continent africain, comme l'atteste le déploiement de l'AMISOM, dont les effectifs sont en augmentation, de 8 000 soldats, en 2010/2011 à 12 000-17 000 en 2012. C'est grâce à l'engagement offensif des forces ougandaises et burundaises de l'AMISOM, que le Gouvernement Fédéral de Transition, somalien, est parvenu à étendre son contrôle sur la majeure partie de la capitale, Mogadiscio, au début de l'année 2012. Cette avancée a permis de faire progresser les aspects politiques du processus de transition, formalisés, en août-septembre 2012, avec l'élection du Président du Parlement et ensuite du nouveau Président de la Somalie, Hassan Cheikh Mohamoud.

De même, l'UA soutient activement la lutte contre l'Armée de Résistance du Seigneur (ARS)<sup>1203</sup>, de Joseph Kony. L'Armée de Résistance du Seigneur a été créée en 1988, en Ouganda, par Joseph Kony. Elle avait pour objectif de prendre le pouvoir et d'installer un régime basé sur les Dix Commandements de la Bible. Après 18 ans de lutte, l'ARS a déclaré un cessez-le-feu, en 2006, mais n'a pas obtenu assez de garanties concernant une amnistie pour son chef Joseph Kony, vis-à-vis de poursuites internationales par la Cour Pénale Internationale (CPI). Sous forte pression militaire ougandaise, l'ARS s'est dispersée en République Centrafricaine, en RDC et au Soudan (dans la partie actuelle du Soudan du sud), profitant des situations de conflits traversés par ces pays. La « chasse » à l'ARS est devenue une affaire presque internationale depuis que le Congrès des États-Unis a adopté une loi, en mai 2010, qui demande au Président des États-Unis de porter assistance au combat, africain, contre l'ARS. Les membres de l'ARS, qui s'attaquent aux populations civiles des pays où ils sont présents, autant qu'aux forces de sécurité, ne sont pas connus avec précision.

L'UA a lancé, en 2010, l'Initiative de Coopération Régionale contre l'Armée de Résistance du Seigneur, mais qui n'a commencé qu'à la fin de 2010. Cette action s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la « Déclaration de Tripoli sur l'élimination des conflits en Afrique et la promotion durable de la paix ». Cette déclaration a été adoptée lors de la

---

<sup>1203</sup> Cour Pénale Internationale, Bureau du Procureur, Fiche d'information sur l'Armée de Résistance du Seigneur (ARS) et Lubanga, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/958E105C-DE6F-4CDE-A406-082A5FE7D021/284335/BackgroundNoteLubangaFra.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

« L'Armée de Résistance du Seigneur : échec et mat ? », International Crisis Group, Rapport Afrique n°182, 17 nov. 2011, <http://www.crisisgroup.org/fr/regions/afrique/afrique-centrale/182%20The%20Lords%20Resistance%20Army%20End%20Game.aspx> (consulté le 30 mars 2012).

« Points de vue des populations concernant les mesures à prendre pour mettre fin au conflit avec l'Armée de résistance du Seigneur », Conciliation Resources (ONG), 32 p., novembre 2011, [http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/PPP-LRA%20full%20%28FR%29\\_0.pdf](http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/PPP-LRA%20full%20%28FR%29_0.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

session spéciale de la Conférence de l'UA sur l'examen et le règlement des conflits en Afrique, tenue à Tripoli le 31 août 2009<sup>1204</sup>. La Déclaration exprime l'intention des États membres de l'UA de « mettre un terme définitif au fléau des conflits et de la violence sur notre continent, conscients de nos insuffisances et de nos erreurs et animés par la volonté de mobiliser tous les moyens et ressources humaines nécessaires et de saisir toutes les opportunités pour promouvoir et faire progresser l'agenda de prévention des conflits, de rétablissement et de maintien de la paix, ainsi que celui de la reconstruction post-conflit. »

Les États membres affirment leur engagement pour la mise en œuvre de l'Architecture continentale de paix et de sécurité et leur volonté de s'attaquer aux « causes profondes des conflits, y compris à travers la mise en œuvre des instruments existants dans les domaines des droits de l'homme, de l'État de droit, de la démocratie, des élections, de la bonne gouvernance, du désarmement, du contrôle des armements et de la non-prolifération, ainsi que du bon voisinage. » Ils affirment aussi leur préoccupation et leur rejet des changements anticonstitutionnels de Gouvernement et appellent au respect des « principes de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et du non recours à la force, directement ou indirectement, dans la conduite de nos relations extérieures. »

Tout en mettant en avant le besoin de trouver des solutions africaines aux crises et aux conflits du continent, les États membres reconnaissent aussi l'importance des contributions extérieures et le besoin de coopération internationale. La déclaration a été complétée par un Plan d'Action, très ambitieux, visant à apporter des solutions africaines aux crises et aux conflits du moment<sup>1205</sup>. L'un des points du Plan d'Action vise explicitement le règlement de la menace régionale posée par l'ARS<sup>1206</sup>.

---

<sup>1204</sup> Union Africaine, Session spéciale de la Conférence de l'Union sur l'examen et le règlement des conflits en Afrique, Déclaration de Tripoli sur l'élimination des conflits en Afrique et la promotion durable de la paix, Tripoli, Libye, 31 août 2009, SP/ASSEMBLY/PS/DECL(I), [http://www.africa-union.org/root/ar/index/Special\\_Summit/Declaration%20Peace%20%20Security%20-%20Final%20\\_Fr%20\\_.pdf](http://www.africa-union.org/root/ar/index/Special_Summit/Declaration%20Peace%20%20Security%20-%20Final%20_Fr%20_.pdf) (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1205</sup> Le Plan d'Action est divisé en sections qui portent sur les crises et les conflits suivants : Somalie, Darfour (Soudan), l'Accord de paix global (Soudan / Soudan du sud), les relations entre le Tchad et le Soudan, la Corne de l'Afrique, la Région des Grands Lacs, la Guinée-Bissau, la République de Guinée, Madagascar, la Côte d'Ivoire, le Libéria, la République Centrafricaine, les Comores et le Sahara occidental.

Union Africaine, Session spéciale de la Conférence de l'Union sur l'examen et le règlement des conflits en Afrique, Plan d'action, Tripoli, Libye, 31 août 2009, SP/ASSEMBLY/PS/PLAN(I), [http://www.africa-union.org/root/ar/index/Special\\_Summit/Action%20Plan%20Tripoli%20-%20Final%20\\_Fr%20\\_.pdf](http://www.africa-union.org/root/ar/index/Special_Summit/Action%20Plan%20Tripoli%20-%20Final%20_Fr%20_.pdf) (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1206</sup> Dans le paragraphe 8 du Plan d'action, sur la Région des Grands Lacs, le point (ix) se réfère explicitement à l'Armée de Résistance du Seigneur en appelant à :

## 2. Des mesures de concrétisation du Plan d'action de Tripoli.

Lors de sa quinzième session ordinaire, tenue à Kampala, en Ouganda, du 25 au 27 juillet 2010, la Conférence de l'Union Africaine a chargé la Commission de l'UA « d'organiser, aussi rapidement que possible, des consultations orientées vers l'action entre les pays affectés par les activités de l'ARS et toutes autres parties intéressées, en vue de faciliter une action régionale coordonnée face à la menace que représente ce groupe »<sup>1207</sup>. Les États concernés sont la République Centrafricaine, l'Ouganda, la RDC et, depuis juillet 2011, le Soudan du sud. La première réunion ministérielle régionale de l'Initiative a eu lieu à Bangui, en RCA, les 13 et 14 octobre 2010, sous la présidence du Commissaire à la paix et à la Sécurité de l'UA et en présence de représentants des CER concernées, des Nations Unies, de l'UE et des États-Unis. Les participants ont adopté une série de mesures destinées à la mise en œuvre effective de l'initiative. Ces mesures couvrent les aspects militaires, sécuritaires, humanitaires et du développement. Il a été décidé aussi de mettre sur pied un Centre d'Opérations Conjoint (COC) et une Force Régionale d'Intervention (FRI)<sup>1208</sup>. Ces structures sont toutefois dépendantes de l'assistance internationale, notamment de l'UE et des États-Unis.

Tout au long de 2011, la Commission de l'UA et les pays concernés ont poursuivi les travaux en vue de la concrétisation des décisions prises en octobre 2010, à Bangui. La Conférence de l'UA, réunie à Malabo, du 30 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2011, décide de demander au Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA de mettre en œuvre les aspects opérationnels de la lutte contre l'ARS, c'est-à-dire la Force Régionale d'Intervention (FRI), le Centre d'Opération Conjoint (COC) et le Mécanisme Conjoint de Coordination (MCC), dont la création avait été décidée lors de la réunion ministérielle de Bangui. En même temps, reconnaissant implicitement les lacunes africaines, la Conférence appelait à l'assistance internationale en

---

« Redoubler d'efforts, y compris sur le plan militaire, afin de neutraliser l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA) et de mettre fin à ses atrocités et activités de déstabilisation en RDC, au Sud Soudan et en République Centrafricaine (RCA) ».

<sup>1207</sup> Union Africaine, Conférence de l'Union Africaine, Décisions, déclarations et résolution, Assembly/AU/Dec. 294(XV), point 21, Kampala, Ouganda, 25-27 juillet 2010, [http://www.africa-union.org/root/UA/Conférences/2010/juillet/Summit\\_2010\\_b/doc/DECISIONS/Assembly%20AU%20Dec%20289-330%20\(XV\)%20\\_F.pdf](http://www.africa-union.org/root/UA/Conférences/2010/juillet/Summit_2010_b/doc/DECISIONS/Assembly%20AU%20Dec%20289-330%20(XV)%20_F.pdf) (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1208</sup> Union Africaine, Communiqué de presse sur la réunion régionale ministérielle sur l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA) tenue à Bangui, en République Centrafricaine (RCA) les 13 et 14 octobre 2010 [http://www.africa-union.org/root/ar/index/Communique%20Fr\\_%20-%20Ministerial%20Meeting%20on%20LRA.pdf](http://www.africa-union.org/root/ar/index/Communique%20Fr_%20-%20Ministerial%20Meeting%20on%20LRA.pdf) (consulté le 10 novembre 2011).

matière logistique et financière<sup>1209</sup>. Le « Rapport du Président de la Commission sur la mise en œuvre opérationnelle de l'initiative de Coopération Régionale conduite par l'UA contre l'Armée de Résistance du Seigneur », présenté à la réunion du CPS de l'UA, réuni à Addis-Abeba, le 22 novembre 2011, fait le bilan de la mise en place de l'Initiative et définit clairement ses objectifs stratégiques et tactiques<sup>1210</sup>.

Ses trois objectifs stratégiques sont :

- 1) le renforcement des capacités de réponse des pays affectés, afin de créer des capacités propres ;
- 2) créer un environnement propice à la stabilisation de la région, ainsi qu'un processus politique inclusif, dans le cadre de l'Accord de Djouba<sup>1211</sup> ;
- 3) faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire aux zones affectées<sup>1212</sup>.

La mise en œuvre de l'Initiative comprend 13 points dont le premier est le plus important. Il vise à « initier et coordonner toutes les activités politiques et stratégiques avec les pays affectés et autres parties prenantes ». La coopération s'étend aussi au domaine militaire et au renforcement des capacités nationales. La dépendance envers l'extérieur est affirmée, en matière d'équipement, de logistique, de formation et de ressources financières, « y compris, le cas échéant, pour le paiement régulier des salaires ». La coordination civilo-militaire est encouragée, de même que l'utilisation des forces armées pour des missions humanitaires. La protection des civils est l'un des aspects essentiels de la démarche adoptée par les États concernés. Dans le passé, des populations civiles ont été attaquées par les unités

---

<sup>1209</sup> Union Africaine, Conférence de l'Union Africaine, Décisions, déclarations et résolution, Assembly/AU/Dec. 369(XVII), point 21, Malabo, Guinée Équatoriale, 30 juin – 1er juillet 2011, [http://africa-youth.org/sites/default/files/17th%20Ordinary%20AU%20Summit%20Decisions%20\(French\).pdf](http://africa-youth.org/sites/default/files/17th%20Ordinary%20AU%20Summit%20Decisions%20(French).pdf) (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1210</sup> Union Africaine, Conseil de Paix et de Sécurité, « Rapport du Président de la Commission sur la mise en œuvre opérationnelle de l'initiative de Coopération Régionale conduite par l'UA contre l'Armée de Résistance du Seigneur », PSC/PR/ (CCXCVIX), Addis-Abeba, 22 novembre 2011, 9 p., <http://au.int/en/dp/ps/sites/default/files/299th%20PSC%20Report%20fr.pdf> (consulté le 15 janvier 2012).

<sup>1211</sup> Les Accords de Djouba, ont été négociés entre le Gouvernement de l'Ouganda et l'ARS, en juin 2007 et en 2008, avec l'assistance des Nations unies et d'ONG européennes. Le premier accord établit les principes de responsabilité et de réconciliation. Il fut complété l'année suivante par une annexe portant sur les mécanismes instaurés. Ces textes vinrent confirmer d'une part le caractère indissociable de la justice et de la réconciliation, d'autre part leur mise en œuvre en Ouganda, dans le cadre à la fois du système de justice classique et de la justice traditionnelle. Toutefois, la direction de l'ARS n'a pas signé les accords car, elle n'a pas pu obtenir des garanties suffisantes en ce qui concerne la suspension ou l'arrêt des poursuites judiciaires lancées par la Cour Pénale Internationale contre ses dirigeants.

<sup>1212</sup> Rapport du Président de la Commission sur la mise en œuvre opérationnelle de l'initiative de Coopération Régionale conduite par l'UA contre l'Armée de Résistance du Seigneur, p. 4.

de l'ARS et par les forces armées régulières. Des mesures de DDR sont aussi prévues<sup>1213</sup>.

L'Initiative s'appuie sur des structures de coopération et de commandement et contrôle régionales, que sont :

- le Mécanisme Conjoint de Coordination (MCC) ;
- la Force Régionale d'Intervention (FRI) ;
- le Centre d'Opérations Conjoint (COC).

Le MCC est présidé par le Commissaire de l'UA à la Paix et à la Sécurité. Il est composé des Ministres de la Défense des pays concernés. Le MCC a pour mandat de coordonner toutes les activités politiques et stratégiques « avec les pays affectés et d'autres parties prenantes », de renforcer la cohésion politique et militaire et de coordonner le renforcement des capacités des unités opérationnelles. Le MCC, coordonné par l'Envoyé Spécial de l'UA pour l'ARS, est basé à Bangui, en RCA. La FRI est composée par des contingents militaires nationaux, des États concernés, avec des unités tactiques et des unités de soutien. L'État-major de la force est basé à Yambio, au Soudan du sud (État de l'Équateur occidental) et commande trois États-majors de secteur, à Dungen (RDC), à Nzara (Soudan du sud) et à Obo (RCA). Un Centre conjoint des renseignements et des opérations (JIOC), est aussi présent à Dungen<sup>1214</sup>. Toutes ces structures de commandement et contrôle accueillent des experts civils et des observateurs des partenaires internationaux de l'Initiative. Le COC est une composante de la FRI et est chargé de la planification intégrée et du suivi de l'opération. Il est intégré à l'État-major de la FRI.

Le 23 novembre 2011, le Président de la Commission de l'UA, M. Jean Ping, a nommé M. Francisco Caetano José Madeira, du Mozambique, au poste d'Envoyé Spécial sur la question de l'ARS. M. Caetano José Madeira est aussi le Représentant Spécial en charge de la coopération contre le terrorisme et Directeur du Centre africain d'Étude et de Recherche sur le Terrorisme (CAERT), qui est basé à Alger. En matière d'assistance internationale, l'Union Européenne fournit une assistance financière par l'intermédiaire du mécanisme de la Facilité de Paix. L'UE finance ainsi, la mise en place du MCC et de l'État-major de la FRI ainsi que les activités de l'Envoyé Spécial de l'UA. Les États-Unis ont déployé une centaine de conseillers : armées et forces spéciales américaines, auprès des unités de l'armée ougandaise

---

<sup>1213</sup> Idem, pp. 5-6.

<sup>1214</sup> Ibidem, p.6.

engagées contre l'ARS<sup>1215</sup>.

C'est le troisième cas d'engagement de forces américaines en Afrique, après la Libye et la Somalie. Dans ce dernier pays, les États-Unis agissent par le biais d'attaques avec des drones ou avec des opérations des forces spéciales, qui font l'objet de peu de publicité. Des conseillers américains sont aussi présents dans les régions du Sahel (à cause d'AQMI) et du Golfe de Guinée (à cause de la piraterie).

La MONUSCO assiste aussi les FARDC dans la lutte contre les unités de l'ARS présentes sur le territoire de la République Démocratique du Congo. La Commission de l'UA coordonne le soutien des partenaires, « sans préjudice des arrangements bilatéraux entre les pays affectés et les partenaires »<sup>1216</sup>.

Comme pour la MUAS et l'AMISOM, l'Initiative de Coopération Régionale contre l'Armée de Résistance du Seigneur, est très dépendante de l'apport international<sup>1217</sup>. Mais, à chaque action africaine, de ce genre, ce sont les capacités africaines qui en bénéficient, de manière générale. Toutefois, la multiplication des donateurs et des partenaires, chacun avec son propre agenda d'intérêts politiques, de paix et sécurité, affaiblit la crédibilité de l'UA,

---

<sup>1215</sup> Le Congrès des États-Unis a voté, les 10 (Sénat) et 12 mai 2010 (Chambre des Représentants), une loi demandant au Président des États-Unis de présenter une stratégie visant à l'élimination de la menace régionale posée par l'ARS (section 4 de la loi) et l'enjoignant de fournir une assistance en matière de besoins humanitaires des populations affectées par l'ARS en République Centrafricaine, en RDC, au Soudan du sud (section 5 de la loi). L'assistance à l'Ouganda fait l'objet des sections 6 et 7 de la loi. Un budget de 20 millions de dollars annuel a été fixé par la loi pour les activités relatives aux sections 5 (10 millions) et 7 (10 millions). Le Président Barack Obama a signé la loi le 24 mars 2010.

S. 1067 (111th) : « Lord's Resistance Army Disarmament and Northern Uganda Recovery Act of 2009 », <http://www.govtrack.us/congress/bills/111/s1067> (consulté le 10 novembre 2011).

Statement by the President on the Signing of the Lord's Resistance Army Disarmament and Northern Uganda Recovery Act of 2009, The White House (Etats-Unis), Bureau du Secrétaire de presse du Président des États-Unis, 24 mai 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/statement-president-signing-lords-resistance-army-disarmament-and-northern-uganda-r> (consulté le 10 novembre 2011).

« Armed U.S. Advisers to Help Fight African Renegade Group », , The New York Times (Etats-Unis, en ligne), 14 octobre 2011, [http://www.nytimes.com/2011/10/15/world/africa/barack-obama-sending-100-armed-advisers-to-africa-to-help-fight-lords-resistance-army.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2011/10/15/world/africa/barack-obama-sending-100-armed-advisers-to-africa-to-help-fight-lords-resistance-army.html?_r=1) (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1216</sup> Rapport du Président de la Commission sur la mise en œuvre opérationnelle de l'initiative de Coopération Régionale conduite par l'UA contre l'Armée de Résistance du Seigneur, p. 7.

<sup>1217</sup> La mise en œuvre opérationnelle de l'Initiative était encore en attente, au début de 2012. Les questions de financement, de la logistique, d'interopérabilité entre les forces armées africaines qui ne s'entraînent et ne manœuvrent pas ensemble, ainsi que des priorités politiques différentes, pèsent négativement sur la constitution de la Force Régionale d'Intervention. Le 25 juillet 2012, le Colonel Dick Olum (Ouganda), qui a été nommé commandant de la FRI en février 2012, s'est ainsi plaint publiquement du manque de ressources en hommes et en équipements nécessaires pour que la FRI puisse être activée ; Hunt for Joseph Kony lacks troops, equipment, TimesLive (Afrique du Sud, en ligne), 25 juillet, 2012, <http://www.timeslive.co.za/africa/2012/07/25/hunt-for-joseph-kony-lacks-troops-equipment> (consulté le 25 juillet 2012).

parce que les pays africains concernés auront tendance à s'investir davantage dans des relations bilatérales, parce que sources de financement, de formation et d'équipements, pour leurs forces armées. L'appropriation africaine, par l'UA et les CER, pour être crédible, dépend ainsi du développement des capacités, des mécanismes institutionnels, de l'engagement politique et des solutions africaines, durables, à la question du financement des activités, missions et opérations. C'est là tout le défi pour l'émergence d'une Force Africaine en Attente qui soit crédible, même si l'UA capitalise les acquis des CER, notamment ceux de la CEDEAO et la CEEAC.

### **Sous-section 2 : Une capitalisation des acquis de la CEDEAO et de la CEEAC par l'UA.**

L'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité, de l'UA, n'est pas un véritable projet fédérateur panafricain. Elle est appuyée par les Communautés Économiques Régionales et leurs Mécanismes Régionaux de gestion des crises. Elle a ainsi une structure décentralisée, dans laquelle les CER jouent un rôle déterminant. De la même manière que les forces nationales et multinationales à la disposition de l'UE ne constituent pas une « armée européenne », le projet de Force Africaine en Attente ne vise pas la mise en place d'une « armée africaine » qui pourrait intervenir du Nord au Sud du continent africain. L'autonomie régionale est forte au sein de l'UA. Les CER sont ainsi les noyaux durs de toutes les coopérations africaines mise en place par l'UA, notamment en matière de prévention des conflits et de gestion des crises ; la spécificité de l'AAPS.

Les différents CER/MR couvrent les grandes divisions géographiques de l'Afrique. En théorie, elles sont en position de répondre de manière plus efficace et rapide aux situations de crise et aux conflits qui ont lieu dans leur zone de responsabilité. Dans la pratique, et en dépit de mécanismes sophistiqués élaborés, développés et mis en place au long des années, et adaptés avec les retours d'expérience, l'intervention des CER/MR demeure un processus lent à mettre en œuvre. Il faut l'accord des États, notamment ceux qui sont en crise ou qui connaissent des conflits violents. Il faut l'unanimité dans la décision et il faut que les capacités soient disponibles rapidement. Ces trois conditions primaires ne sont pas faciles à satisfaire. En matière d'interventions militaires, pour lesquelles notamment la CEDEAO et la CEMAC, ont de l'expérience, il faut que les autorités du pays « hôte » et ses forces armées, ne puissent pas poser problème, comme cela s'est passé au Togo, dans les années 1995-1998 et en 2005, ainsi qu'au Mali, depuis le coup d'État du 21 mars 2012.

Dans le contexte africain actuel, l'intervention préalable des organisations régionales, en attendant que l'UA et sa FAA soient à mesure de jouer un rôle plus actif, à partir de 2015, est la seule solution possible et crédible, en dépit des insuffisances notées. Les relations entre les Chefs d'État et de Gouvernement, la coopération politique et économique, ainsi que la perception d'intérêts communs au sein des espaces régionaux, favorisent la mobilisation des CER quand l'un des membres traverse une situation de crise. En même temps, les CER, comme l'UA, pâtissent très souvent de l'absence d'un leadership clair, accepté par tous. Au sein des CER, comme à l'UA, il n'y a pas l'équivalent du couple « franco-allemand » à l'UE ou du leadership américain au sein de l'OTAN. Les relations, entre États africains, sont aussi affectées par les relations entre ceux-ci et certains États européens, dont les garanties de sécurité, ont plus de valeur que la confiance dans des engagements pris au sein des CER et de l'UA.

En matière « d'activisme » et d'interventions, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), ont une longue expérience en matière de prévention des conflits et de gestion des conflits. Leurs mécanismes ont été en effet, mis à l'épreuve dans la dernière décennie du XXème siècle et depuis le début du XXIème. Les différentes actions de ces deux CER et de leurs Mécanismes Régionaux (MR), ont contribué à désamorcer des crises et à résoudre des conflits, dont la poursuite aurait eu des conséquences négatives généralisées pour l'ensemble des Communautés. L'expérience et les leçons tirées des interventions ont permis d'améliorer les mécanismes régionaux de résolution des crises et des conflits, ce dont profite aussi l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité. Ainsi, l'AAPS s'appuie sur les CER et leurs mécanismes régionaux dont l'étude du rôle de la CEDEAO puis de la CEEAC, en matière de paix et de sécurité, sera éclairante pour mesurer l'importance et les atouts desdits CER dans le processus d'appropriation de la sécurisation africaine par les Africains.

#### **A. Un rôle pacificateur de la CEDEAO au profit de l'AAPS.**

Créée en 1975, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), est une organisation régionale, destinée au départ, à la promotion de l'intégration économique de ses 15 États membres<sup>1218</sup>. La CEDEAO s'est trouvée très tôt confrontée à des

---

<sup>1218</sup> Le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra-Leone et le Togo. Un seizième État fondateur, la Mauritanie, a quitté l'organisation en 2002, pour des raisons politiques et économiques, et s'est rapproché des pays du Maghreb.

crises importantes, liées à l'instabilité politique et sociale qui affecte une grande partie de ses États membres. Dans les années 1990-2000, l'organisation a dû assumer des responsabilités croissantes en matière de sécurité régionale. Les interventions au Libéria, en Sierra Leone et en Guinée-Bissau, lui ont permis aussi de développer et de mettre en œuvre des mécanismes de prévention et de résolution des conflits. Ces interventions lui ont aussi permis de créer une force armée d'interposition et de maintien de la paix, le Groupe de Contrôle de Cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG). Cette force a été mise en œuvre, pour la première fois, au Libéria, en 1990. Elle est aussi l'aboutissement partiel du projet de création d'une Force Alliée Armée de la Communauté (FAAC), qui était prévue dans le Protocole sur l'Assistance en matière de Défense Mutuelle, signé par 13 États membres, le 29 mai 1981, à Freetown, en Sierra Leone, et entré en vigueur le 30 septembre 1986<sup>1219</sup>.

Dans la décennie 1990 à 2000, la CEDEAO, sous l'impulsion du Nigéria, l'État membre le plus important, a envoyé des milliers de soldats dans des opérations au Liberia, puis en Sierra Leone et, ensuite, en Guinée-Bissau. Ces opérations, qui ont permis de rétablir la paix et de créer les conditions pour un déploiement ultérieur de missions des Nations Unies, ont démontré l'existence d'une volonté politique et d'une capacité régionale pour régler les conflits et les crises, sans trop faire appel à des forces extérieures. Dans la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle, la CEDEAO est intervenue, de manière militaire et/ou politique, pour contribuer à la résolution des crises et des conflits en Guinée-Bissau, en Guinée, en Côte d'Ivoire, au Togo et au Niger. La CEDEAO a ainsi prouvé son rôle de premier contributeur à la sécurité régionale.

L'organisation est ainsi devenue une composante importante de l'AAPS de l'UA et un important contributeur pour la Force Africaine en Attente. L'ECOMOG a une expérience et des capacités prouvées. La CEDEAO, a intégré dans son modus operandi, la dimension civile de la gestion des crises, notamment en ce qui concerne les phases de stabilisation et de reconstruction post-conflit. L'organisation a ainsi élaboré, développé et mis en œuvre, des mécanismes de gestion des crises qui font appel aux principes de la conditionnalité politique et démocratique, comme cela a été le cas lors de la crise politique au Togo, en février 2005. Il

---

<sup>1219</sup> Le Cap-Vert, la Guinée-Bissau et le Mali n'ont pas signé le Protocole.

Décret n° 83-4 du 6 janvier 1983 ordonnant la publication du protocole d'assistance mutuelle en matière de défense entre les gouvernements des États membres de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), signé à Freetown (Sierra Leone) le 29 mai 1981, Journal Officiel de la République Togolaise (JORT) du 16 février 1993, pp. 111-114, [http://www.legitogo.gouv.tg/annee\\_txt/1983/Pages%20from%20jo\\_1983-006-3.pdf](http://www.legitogo.gouv.tg/annee_txt/1983/Pages%20from%20jo_1983-006-3.pdf) (consulté le 15 mars 2012).

s'agit :

- du Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement de conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité, signé à Lomé, le 10 décembre 1999 ;
- du Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance additionnel, au Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement de conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité, signé à Dakar, le 21 décembre 2001 ;
- du Cadre de Prévention des Conflits de la CEDEAO (CPCC), signé à Ouagadougou, le 16 janvier 2008.

### **1. Du Protocole de 1999 à l'acte additionnel de 2001 : une combinaison des moyens politiques, diplomatiques et civilo-militaires.**

L'expérience de la CEDEAO, en matière de paix et de sécurité, est une bonne référence pour appréhender l'approche globale de l'Union Africaine, et aussi celles d'autres organisations régionales, telles que la CEEAC, la CDAA ou la CAE, et de leurs mécanismes régionaux, en matière de règlement des conflits et des crises. La méthode de la CEDEAO est une combinaison de moyens politiques et diplomatiques, avec des moyens civils et militaires. C'est le fruit de la volonté politique, de la part des États membres, des objectifs définis et de l'existence de capacités d'intervention. Dans le cas de la CEDEAO, comme pour l'UA et les autres organisations régionales, ces éléments ne sont pas toujours réunis, en même temps. Pour avancer, il faut qu'il y ait des États membres ayant une volonté de leadership et qui puissent entraîner leurs partenaires. Le Nigéria aspire à jouer ce rôle, depuis que la CEDEAO intervient dans les crises et les conflits régionaux. Mais le « souverainisme » qui règne dans les relations entre les États africains, en général, et ceux de la CEDEAO, en particulier, empêche l'émergence d'un véritable leadership, qui serait accepté, sans réserves, par les autres partenaires.

Les objectifs les plus importants du Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement de conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité, de la CEDEAO<sup>1220</sup>, signé à Lomé, le 10 décembre 1999, et entré en vigueur le même jour, sont :

---

<sup>1220</sup> Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement de conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité, [http://www.afrimap.org/english/images/treaty/CEDEAO\\_Protocole\\_Conflits.pdf](http://www.afrimap.org/english/images/treaty/CEDEAO_Protocole_Conflits.pdf) (consulté le 15 mars 2012).

- la prévention, la gestion et le règlement des conflits internes ;
- la mise en œuvre des stipulations de l'Article 58 du Traité révisé sur la CEDEAO, signé le 24 juillet 1993, à Cotonou, et concernant la sécurité régionale ;
- la coopération en matière de prévention des conflits, de l'alerte précoce, des opérations de maintien de la paix, de la lutte contre la criminalité transfrontalière, le terrorisme international et la prolifération des armes légères et des mines anti-personnel ;
- la constitution d'une force civile et militaire de maintien ou de rétablissement de la paix ;
- « la formulation et la mise en œuvre de politiques de lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et la circulation illégale des armes légères. »<sup>1221</sup>

Le Chapitre II du Protocole porte sur les institutions du Mécanisme, que sont :

- la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement ;
- le Conseil de Médiation et de Sécurité ;
- le Secrétariat Exécutif ;<sup>1222</sup>
- toute « autre institution créée par la Conférence. »

La Conférence, composée par les Chefs d'État et de Gouvernement, est la plus haute instance de décision de la CEDEAO. Elle délègue au Conseil de Médiation et de Sécurité

---

<sup>1221</sup> Le Protocole identifie douze objectifs du Mécanisme, parmi lesquels on trouve :

« (b) la mise en œuvre des dispositions pertinentes de l'article 58 du Traité Révisé ;

(c) l'application des dispositions pertinentes des protocoles relatifs à la non-agression, à l'assistance mutuelle en matière de défense, à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et d'établissement ; (...)

(e) le maintien et la consolidation de la paix, de la sécurité et de la stabilité au sein de la Communauté ;

(f) la création d'institutions et la mise en œuvre de politiques appropriées pouvant permettre la coordination des missions humanitaires et de sauvetage ;

(g) la promotion d'une coopération étroite entre les États membres dans les domaines de la diplomatie préventive et du maintien de la paix ; (...)

(i) la création d'un cadre approprié pour la gestion rationnelle et équitable des ressources naturelles appartenant en commun à des États membres partageant des frontières communes, et qui pourraient constituer des causes de conflits interétatiques fréquents ;

(j) la protection de l'environnement et l'adoption de mesures visant à restaurer l'environnement dégradé;

(k) la sauvegarde du patrimoine culturel des États membres; (...) ».

Protocole, Chapitre II – Création, Principes et Objectifs du Mécanisme, Article 3, pp. 6-7.

<sup>1222</sup> Le Secrétariat Exécutif est devenu la Commission de la CEDEAO en 2007.

(CMS), qui est composé de représentants de neuf États membres, le pouvoir de prendre, en son nom, des décisions pour la mise en œuvre appropriée des stipulations du Mécanisme<sup>1223</sup>. Selon le Protocole, le CMS, sous l'orientation politique de la Conférence, prend des décisions et met en œuvre les politiques de la CEDEAO en matière de paix et de sécurité<sup>1224</sup>.

La Commission de la CEDEAO est compétente pour des mesures « qui peuvent prendre la forme de missions d'enquête, de médiation, de facilitation, de négociation et de réconciliation des parties en conflit »<sup>1225</sup>.

Pour soutenir et assurer la mise en œuvre des décisions politiques, prises dans le cadre de l'Article 58 du Traité révisé sur la CEDEAO et du Mécanisme, le Protocole a aussi créé des organes spécialisés d'appui. Ceux-ci, au nombre de trois, sont :

- la Commission de Défense et de Sécurité (CDS) ;
- le Conseil des Sages ;
- le Groupe de Contrôle du Cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG)<sup>1226</sup>.

Les États membres sont représentés à la CDS, par les Chefs d'État-major des forces armées des États membres, ou leurs représentants, par les responsables des Ministères en charge de la police et de la sécurité, des experts des Ministères des Affaires Étrangères et, selon les sujets à l'ordre du jour, d'autres représentants nationaux des services des douanes, de l'immigration,

---

<sup>1223</sup> Il s'agit de sept membres élus par la Conférence, pour deux ans, renouvelables, un membre représentant la Présidence de la Conférence et un représentant de la Présidence précédente. Le CMS se réunit au niveau des Chefs d'État et de Gouvernement, des Ministres des Affaires Étrangères, de la Défense et de l'Intérieur et des Ambassadeurs – représentants permanents des États membres.

Protocole, Chapitre II – Institutions du Mécanisme, Articles 7-14, pp. 8-9.

<sup>1224</sup> Les six fonctions du CMS sont décrites de la manière suivante :

- « (a) Décide de toutes questions relatives à la paix et à la sécurité ;
- (b) Décide et met en œuvre les politiques de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité ;
- (c) Autorise toutes les formes d'intervention et décide notamment du déploiement des missions politiques et militaires ;
- (d) Approuve les mandats et les termes de référence de ces missions ;
- (e) Révise périodiquement ces mandats et termes de référence en fonction de l'évolution de la situation ;
- (f) Sur recommandation du Secrétaire Exécutif nomme le Représentant Spécial du Secrétaire Exécutif et le Commandant de la Force. »

Protocole, Chapitre II – Institutions du Mécanisme, Article 10, p. 8.

<sup>1225</sup> Protocole, Chapitre II – Institutions du Mécanisme, Article 15, pp. 9-10.

<sup>1226</sup> Protocole, Chapitre III – Organes d'appui aux Institutions du Mécanisme, Articles 17-22, pp. 11-13.

du contrôle des frontières ou de la protection civile. La Commission de Défense et de Sécurité étudie les aspects techniques et administratifs et détermine les besoins en logistique, dans le cadre des opérations de maintien de la paix de la CEDEAO. Elle assiste le CMS, dans le cadre de la formulation du mandat des forces de maintien de la paix, de l'élaboration des termes de référence de ces forces, pour la nomination des Commandants des opérations et de la force ainsi que pour la détermination de la composition des contingents<sup>1227</sup>.

Le Conseil des sages est composé de personnalités qui peuvent, au nom de la CEDEAO, user de leurs bons offices et de leurs compétences, pour jouer les rôles de médiateur, de conciliateur, et d'arbitre. Ces personnalités « provenant de diverses couches sociales y compris les femmes, les responsables politiques, les chefs traditionnels et religieux » (Protocole, Article 20), sont proposées par le Secrétaire exécutif sur une liste ensuite approuvée par le Conseil de Médiation et de Sécurité, réuni au niveau des Chefs d'État et de Gouvernement. Elles sont sollicitées par le Secrétaire exécutif ou par le CMS pour traiter d'une situation de conflit donnée.

L'ECOMOG (Protocole, Articles 21 et 22), devenue la Brigade en Attente, dans le cadre de la FAA, est une structure composée de plusieurs modules, civils et militaires, en attente dans leurs pays d'origine, prêts à être déployés dans les meilleurs délais. L'ECOMOG conduit des missions d'observation et de suivi de la paix, des opérations de maintien et rétablissement de la paix, des missions d'appui aux actions humanitaires, des missions de vérification de l'application de sanctions, y compris des embargos, des déploiements préventifs, des opérations de consolidation de la paix, de désarmement et de démobilisation, des activités de police relevant de la lutte contre la fraude et le crime organisé, et toutes autres opérations qui peuvent être ordonnées par le CMS. Cette force relève ainsi d'une logique « compréhensive et globale », de prévention des conflits et de gestion des crises, similaire à celle de l'Union Européenne, et que l'UA veut émuler.

Le Mécanisme de la CEDEAO, inclut aussi un système d'observation de la paix et de la sécurité sous-régionale appelé « pré-alerte » ou « le Système » (Protocole, Chapitre IV, Article 23). Il est composé d'un centre d'observation et de suivi basé au siège de la CEDEAO, à Abuja, et de quatre zones d'observation et de suivi, à savoir :

- la Zone 1 comprenant le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée-Bissau et le Sénégal ;

---

<sup>1227</sup> Idem, Article 19, p. 11.

- la Zone 2 couvrant le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger ;
- la Zone 3 incluant le Ghana, la Guinée, le Liberia et la Sierra Leone ;
- la Zone 4 concernant le Bénin, le Nigeria et le Togo.

Chaque zone a un point focal : Banjul, Ouagadougou, Monrovia et Cotonou. Les informations collectées dans chacune des zones sont centralisées au siège de la CEDEAO et permettent ainsi d'anticiper et de réagir rapidement, face à des situations potentielles de crise.

Les conditions de mise en œuvre du Mécanisme sont précisées dans le Chapitre V du Protocole. Il prévoit le déclenchement du Mécanisme dans les situations suivantes :

- en cas d'agression ou de conflit armé intervenu dans un État membre, ou de menace d'un tel conflit ;
- en cas de conflit entre deux ou plusieurs États membres ;
- en cas de conflit interne qui menace de déclencher un désastre humanitaire ou constitue une menace grave à la paix et à la sécurité dans la sous-région ;
- en cas de violations graves et massives des droits de l'homme ou de remise en cause de l'État de droit ;
- en cas de renversement ou de tentative de renversement d'un Gouvernement démocratiquement élu ;
- dans toute autre situation que détermine le Conseil de Médiation et de Sécurité.

Le Mécanisme est mis en œuvre sur décision de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, sur décision du Conseil de Médiation et de Sécurité, à la demande d'un État membre, à l'initiative du Secrétaire Exécutif ou à la demande de l'Union Africaine ou des Nations Unies.

En visant les cas de violation des droits de l'homme et de renversement de pouvoirs élus démocratiquement, il se dessine la volonté de promouvoir les valeurs démocratiques

Ainsi, le 21 décembre 2001, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement membres de la CEDEAO, réunie à Dakar, a adopté le Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance, additionnel au Protocole relatif au Mécanisme<sup>1228</sup>. Ce document inscrit l'action

---

<sup>1228</sup> Protocole A/SP1/12/01 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité, <http://www.comm.ecowas.int/sec/fr/protocoles/Protocole-additionnel-sur-la-Bonne-gouvernance-et-la->

de la CEDEAO, en matière de paix et de sécurité, dans le contexte politique, plus large, de la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance, en Afrique de l'Ouest. C'est une prise en compte de l'évolution des relations entre l'Afrique et l'UE, où ces questions sont devenues primordiales, d'autant plus que l'Union Européenne demeure le principal contributeur financier extérieur de la CEDEAO (et d'autres CER et de l'UA).

Le Protocole additionnel, entré en vigueur le 20 février 2008, établit un lien clair et direct entre le respect des normes démocratiques et de la bonne gouvernance et les perspectives de paix et de sécurité, dans la région. Le Protocole définit des principes constitutionnels communs à tous les États membres de la CEDEAO. Ces principes concernent, la séparation des pouvoirs, la valorisation et le renforcement des Parlements, l'indépendance de la Justice et l'interdiction de tout changement anticonstitutionnel ainsi que de tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir<sup>1229</sup>. Ces stipulations sont similaires à celles de l'Acte Constitutif de l'UA et de ses modifications ultérieures. Elles ont été mises en œuvre, dès leur pleine entrée en vigueur, lors des crises politiques en Guinée et au Niger. Leur non-respect a donné lieu à la prise de sanctions à l'encontre de ces deux États, en conformité avec les stipulations de l'Article 45 du Protocole additionnel<sup>1230</sup>.

En Guinée, il s'agissait d'un coup d'État militaire, qui avait eu lieu le 24 décembre 2008, suite au décès du Président Lansana Conté. En dépit de la promesse des militaires de relancer le processus démocratique dès 2010, le pays est entré dans une période de violence

---

[democ.pdf](#) (consulté le 15 mars 2012).

<sup>1229</sup> Protocole additionnel, Article 1<sup>er</sup>, pp.5-6.

<sup>1230</sup> L'Article 45 prévoit trois types de sanctions, définies de la manière suivante :

« Article 45

1. En cas de rupture de la Démocratie par quelque procédé que ce soit et en cas de violation massive des Droits de la Personne dans un État membre, la CEDEAO peut prononcer à l'encontre de l'État concerné des sanctions.

2. Lesdites sanctions à prendre par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement peuvent aller par graduation :

Refus de soutenir les candidatures présentées par l'État membre concerné à des postes électifs dans les organisations internationales ;

Refus de tenir toute réunion de la CEDEAO dans l'État membre concerné ;

Suspension de l'État membre concerné dans toutes les Instances de la CEDEAO ; pendant la suspension, l'État sanctionné continue d'être tenu au paiement des cotisations de la période de suspension.

3. Pendant ladite période, la CEDEAO continuera de suivre, d'encourager et de soutenir tout effort mené par l'État membre suspendu aux fins de retour à la vie institutionnelle démocratique normale.

4. Sur proposition du Conseil de Médiation et de Sécurité, il peut être décidé à un moment approprié de procéder comme il est dit à l'Article 45 du Protocole. »

politique et de répression par les forces militaires, notamment lors de la manifestation de l'opposition politique civile, le 28 septembre 2009. À l'issue du Sommet extraordinaire de la CEDEAO, tenu le 17 octobre 2009 à Abuja, les Chefs d'État et de Gouvernement ont décidé d'imposer des sanctions contre les autorités guinéennes au pouvoir, au titre de l'Article 45 du Protocole additionnel, et ont aussi imposé un embargo sur les fournitures militaires<sup>1231</sup>. La pression régionale et internationale contre le régime militaire a amené celui-ci, progressivement, à rétablir l'ordre démocratique. Ce processus a culminé avec l'organisation des élections présidentielles, du 27 juin (1<sup>er</sup> tour) et du 7 novembre 2010 (second tour)<sup>1232</sup>, ayant permis l'élection de M. Alpha Conté aux fonctions de Président de la République de Guinée. Le 24 mars 2011, la Conférence de la CEDEAO, réunie à Abuja, a estimé que les conditions du retour à la démocratie étaient respectées et les sanctions étaient ainsi levées<sup>1233</sup>.

Au Niger, les sanctions de la CEDEAO ont été imposées suite au « coup d'État » politico-constitutionnel du Président Mamadou Tandja. Le président nigérien avait voulu prolonger, son deuxième et dernier mandat, de trois ans supplémentaires contre l'avis de toutes les institutions nationales, notamment l'Assemblée nationale et la Cour constitutionnelle qui seront, toutes les deux, dissoutes, le 26 mai et le 29 juin 2009. Le 4 août 2009, un référendum modifie la Constitution et crée la 6<sup>ème</sup> République. Le mandat du Président Tandja est prorogé de trois ans supplémentaires. La nouvelle Constitution n'impose plus de limite de mandats. Le 17 octobre 2009, la CEDEAO a décidé de suspendre le Niger et a imposé des sanctions contre les autorités nigériennes, en même temps que la Guinée était sanctionnée. Le 18 février 2010, un coup d'État militaire a déposé le Président Tandja et a rétabli l'ordre constitutionnel. Cependant, la CEDEAO n'a levé les sanctions que le 24 mars 2011, à l'issue de la période de transition politique et démocratique initiée par les auteurs du coup d'État<sup>1234</sup>.

Le Protocole additionnel a permis de créer un environnement démocratique, stable, au

---

<sup>1231</sup> CEDEAO, « Les dirigeants de la CEDEAO demandent une suspension des élections législatives au Niger et une nouvelle transition en Guinée », communiqué de presse n°111/2009, Abuja, 17 octobre 2009, <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=111&lang=fr&annee=2009> (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1232</sup> Ce hiatus est dû à des perturbations dans le processus électoral, à l'issue du premier tour, notamment le décès du Président de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), le 15 septembre 2010.

<sup>1233</sup> Commission de la CEDEAO, Trente-neuvième Session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, Abuja, 23 - 24 mars 2011, Communiqué final, ECW/CEG/ABJ/39, pp. 4-5, § 16-19, [http://www.ecowas.int/publications/fr/communiqu%C3%A9\\_final/39eme/comfinal.pdf](http://www.ecowas.int/publications/fr/communiqu%C3%A9_final/39eme/comfinal.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1234</sup> Commission de la CEDEAO, Trente-neuvième Session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, Abuja, 23 - 24 mars 2011, Communiqué final, ECW/CEG/ABJ/39, p.5, § 20-24, [http://www.ecowas.int/publications/fr/communiqu%C3%A9\\_final/39eme/comfinal.pdf](http://www.ecowas.int/publications/fr/communiqu%C3%A9_final/39eme/comfinal.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

sein de la zone de responsabilité de la CEDEAO. À cette fin, il accorde une attention particulière au rôle des forces armées et de sécurité dans un cadre démocratique. C'est un aspect primordial dans un environnement régional où les coups d'État militaires ont été nombreux et où le rôle des forces de sécurité, en matière de répression, a conduit à d'importants excès et à des violations graves des Droits de l'Homme. Le Protocole stipule, notamment que « l'armée et les forces de sécurité publique sont soumises aux autorités civiles régulièrement constituées ». Il interdit « l'usage des armes pour la dispersion de réunions ou de manifestations non violentes », il n'autorise « que le recours à l'usage de la force minimale et/ou proportionnée en cas de manifestation violente » et interdit « en tout état de cause le recours à des traitements cruels, inhumains et dégradants ». Il indique que « les personnels des forces armées et ceux des forces de sécurité publique doivent recevoir dans le cadre de leur formation une éducation à la Constitution de leur pays, aux principes et règles de la CEDEAO, aux droits de la personne, au Droit Humanitaire et aux principes de la démocratie. »<sup>1235</sup>

Le Mécanisme de la CEDEAO, complété par le Protocole additionnel, a permis à cette CER de mieux légitimer et structurer ses interventions dans les crises politiques émergentes ou déclarées dans les pays membres. L'éclatement du conflit armé en Côte d'Ivoire (2002) puis sa crise électorale (2011), la guerre civile au Liberia (2003), la poursuite de la stabilisation de la Sierra Leone, la crise au Togo (février 2005), les crises guinéennes (2005 et 2008), la crise au Niger (2008-2009), les crises en Guinée-Bissau (2005 et 2012), la crise malienne (2012), ont mis à l'épreuve la cohésion de la CEDEAO et la crédibilité de ses instruments de prévention des conflits et de gestion des crises. Toutefois, dans les deux cas les plus récents, en Guinée-Bissau et au Mali, l'action de la CEDEAO a rencontré des limites et nécessite ainsi un soutien extérieur notamment de la part des Nations Unies, de l'UE et d'États concernés tels que la France, le Portugal et les États-Unis (dans le cadre des activités du Partenariat Transsaharien Contre le Terrorisme).

Dans son œuvre institutionnelle pour développer un concept régional et des capacités crédibles en matière de paix et de sécurité, la CEDEAO a décidé d'approfondir et de préciser les termes de référence du Mécanisme et du Protocole additionnel. En 2008, le Conseil de Médiation et de Sécurité a ainsi adopté un cadre conceptuel de prévention des conflits par la CEDEAO.

---

<sup>1235</sup> Protocole additionnel, « Section V – Du Rôle des Forces Armées et des Forces de Sécurité dans la Démocratie », Articles 19-24, pp. 11-12.

## 2. Un cadre d'approfondissement des mécanismes de 1999 et du Protocole additionnel de 2001.

Le 16 janvier 2008, le CMS a adopté le Règlement définissant le Cadre de Prévention des Conflits de la CEDEAO (CPCC)<sup>1236</sup>. Celui-ci a pour objectif de clarifier la stratégie de mise en œuvre des principes contenus dans le Mécanisme, de 1999, et dans le Protocole additionnel, de 2001. Le CPCC reconnaît les faiblesses initiales des instruments créés par les Protocoles de 1999 et de 2001, en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, à savoir :

- le Système d'Alerte Précoce ;
- le Conseil de Médiation et de Sécurité ;
- le Conseil des Sages ;
- les Médiateurs spéciaux.

Le CPCC souligne à ce propos que leur mise en œuvre « a parfois souffert de l'absence d'une approche stratégique » qui se caractérise par « une faible coordination interne, une sous-utilisation et une mauvaise canalisation des capacités humaines existantes ainsi que le déploiement d'instruments limités »<sup>1237</sup>. Il est aussi considéré que « la distribution des rôles et le partage des responsabilités entre la CEDEAO et les États membres, entre les États membres et la société civile, et entre la CEDEAO et les partenaires externes est faible, ce qui a pour conséquence l'utilisation d'instruments limités, des opérations fragmentaires et des interventions tardives par rapport aux crises ». Cette évaluation a débouché sur une série de mesures qui visent à combler les lacunes identifiées et à améliorer le fonctionnement des mécanismes d'action et d'intervention de la CEDEAO.

Le CPCC a été conçu pour être « une stratégie complète et opérationnelle de prévention des conflits et d'édification de la paix »<sup>1238</sup>. Il comprend 14 composantes de référence<sup>1239</sup>.

---

<sup>1236</sup> CEDEAO, Règlement MSC/REG.1/01/08, Cadre de Prévention des Conflits de la CEDEAO (CPCC), 16 janvier 2008, [http://www.comm.ecowas.int/dept/h/h1/fr/ecw\\_conflict\\_prevention.pdf](http://www.comm.ecowas.int/dept/h/h1/fr/ecw_conflict_prevention.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1237</sup> CPCC, Section II : Introduction, § 2, p.6.

<sup>1238</sup> CPCC, Section II : Introduction, § 5, p.7.

<sup>1239</sup> Les 14 composantes sont les suivantes :

l'alerte précoce et la diplomatie préventive ; la démocratie et la gouvernance politique ; les droits de l'homme et l'État de droit ; les médias ; la gouvernance des ressources naturelles ; les initiatives transfrontalières ; la

Le Cadre de Prévention des Conflits de la CEDEAO souligne aussi le lien entre développement et sécurité et le besoin d'engager tous les acteurs africains et internationaux en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Sont aussi concernés le secteur privé, la société civile, les autres CER, l'UA, les Nations Unies, l'UE et autres partenaires. En choisissant cette approche globale, la CEDEAO essaye aussi de démontrer son engagement dans un multilatéralisme efficace au service de la paix et de la sécurité. Le CPCC est ainsi un instrument de mobilisation de l'assistance des partenaires internationaux, dans le domaine de la paix et de la sécurité. En 2009, l'Union Européenne s'est ainsi engagée à consacrer 119 millions d'euros du 10<sup>ème</sup> Fonds Européen de Développement à l'opérationnalisation du CPCC<sup>1240</sup>, pour la période 2009-2012.

D'autres partenaires, comme les agences de coopération danoise, allemande et américaine, contribuent au financement de l'élaboration des plans d'action relatifs aux différentes composantes. Un aspect positif, et qui explique aussi les engagements européens et internationaux, auprès de la CEDEAO, c'est que l'organisation a démontré sa capacité à agir de manière proactive et cohérente et à surmonter, pour l'intérêt commun, les divergences qui auraient pu avoir cours entre les États membres. Ainsi, au sein du Département des Affaires politiques, de la paix et de la sécurité de la Commission, s'est développée une vision partagée de la sauvegarde des valeurs portées par les Protocoles de 1999 et 2001. C'est un acquis qui n'a pas été remis en cause par les changements de personnes au niveau de la Conférence et de la Commission de la CEDEAO. De manière générale, les efforts entrepris au cours des dix dernières années, dans tous les domaines, civils et militaires, en matière de paix et sécurité, ont renforcé la CEDEAO et ont accru sa crédibilité, tant en Afrique que vis-à-vis des partenaires étrangers, au premier rang desquels se trouvent les Nations Unies, mais aussi l'UE qui, par ailleurs, soutient la CEEAC dont l'activité sécuritaire donne à espérer quant aux ambitions de l'UA en matière de paix.

---

gouvernance sécuritaire ; le désarmement ; les femmes ; la paix et la sécurité ; la promotion de la jeunesse ; la Force de maintien de la paix de la CEDEAO ; l'assistance humanitaire ; et l'éducation à la paix.

CPCC, Section VIII : Composantes, Activités et Bases du CPCC, § 42-100, p.17-56.

<sup>1240</sup> Commission de la CEDEAO, Rapport Annuel 2009, « Approfondissement de l'intégration régionale en réponse à la crise mondiale », Abuja, décembre 2009, 162 p., p.81, <http://capacity4dev.ec.europa.eu/west-africa-regional-integration/document/rapport-annuel-cedeao-2009> (consulté le 30 mars 2012).

## **B. Une assistance européenne à la CEEAC suscitant un espoir pour l'UA.**

La CEEAC a été créée le 18 octobre 1983, par les États membres de l'Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale (UDEAC)<sup>1241</sup> et par les États membres de la Communauté Économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL)<sup>1242</sup>, réunis à Libreville, au Gabon. Le Traité fondateur est entré en vigueur le 18 décembre 1984. Mais, des problèmes d'organisation et de financement, ont retardé la mise en place des structures de la CEEAC. Pendant les années 1990-1998, la CEEAC a été victime de l'instabilité régionale et des aléas de la transition démocratique en Afrique centrale. La déstabilisation générale de la région des Grands Lacs africains, avec le génocide contre les Tutsis, au Rwanda, et la guerre au Zaïre/RDC, a affecté la CEEAC du fait des divisions entre ses membres, par rapport à ces crises et conflits.

La stabilisation provisoire de la situation régionale a permis, en 1998, de relancer la CEEAC, lors d'un Sommet extraordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement membres de l'organisation, réuni à Libreville, sous la présidence du Président du Burundi, Pierre Buyoya, le 6 février 1998. Les dirigeants de la CEEAC ont décidé de réformer les structures de l'organisation, de relancer ses activités politiques et économiques et de développer le rôle de l'organisation en matière de paix et de sécurité. Le 21 janvier 1999, à l'occasion de la prestation de serment du Président du Gabon, El Hadj Omar Bongo Ondimba, un Sommet informel des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEEAC, a eu lieu à Libreville, pour confirmer la réactivation de la CEEAC<sup>1243</sup>. Le 25 février 1999, les États membres de la CEEAC, réunis à Yaoundé, au Cameroun, ont décidé de la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale (COPAX), du Mécanisme d'Alerte Rapide de l'Afrique Centrale (MARAC), de la Commission de Défense et de Sécurité (CDS) et de la Force Multinationale de l'Afrique Centrale (FOMAC).

Le 24 février 2000, à Malabo, les États membres ont signé le Protocole relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale<sup>1244</sup> et le Pacte d'Assistance Mutuelle

---

<sup>1241</sup> Le Cameroun, la République Centrafricaine, la République du Congo et le Gabon.

<sup>1242</sup> Le Burundi, le Rwanda et le Zaïre. Le Rwanda a quitté la CEEAC en 2007.

<sup>1243</sup> L'Angola, qui avait le statut d'observateur, a annoncé lors de ce Sommet son intention d'adhérer pleinement à la CEEAC. L'organisation compte dix États membres, en 2012 : l'Angola, le Burundi, le Cameroun, la République Centrafricaine, la République du Congo, la République Démocratique du Congo, le Gabon, la Guinée Équatoriale, São Tomé et Príncipe et le Tchad. Le Secrétariat Général de la CEEAC a son siège à Libreville, au Gabon.

<sup>1244</sup> CEEAC, Protocole relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale, Malabo, le 24 février

(PAM). L'Article 3 du Pacte engage les États signataires « à s'apporter mutuellement aide et assistance pour leur défense contre toute menace d'agression ou toute agression armée ». L'Article 4 stipule qu'en cas d'intervention armée, ils s'engagent « à mettre à la disposition de la Force Multinationale d'Afrique Centrale (FOMAC), prévue par le Protocole relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale (COPAX), des contingents constitués à cet effet, issus des armées nationales »<sup>1245</sup>. Lors de la 10<sup>e</sup> Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEEAC, à Malabo, en Guinée Équatoriale, le 17 juin 2002, les États membres ont décidé d'adopter le Protocole relatif à l'établissement d'un réseau des Parlementaires de l'Afrique Central (REPAC), et ont aussi adopté les règlements du COPAX, de la CDS, de la FOMAC et du MARAC.

La CEEAC est l'organisation régionale compétente en matière de paix et de sécurité, en Afrique Centrale. À ce titre, elle est une composante de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité. La FOMAC représente la contribution régionale à la Force Africaine en Attente. L'Afrique Centrale constitue l'une des sous-régions les plus riches d'Afrique car on y trouve un grand nombre d'États avec d'importantes richesses naturelles, qui ont été la cause de crises et de conflits, notamment en RDC, tout en étant un motif d'espoir. La guerre africaine en RDC, de 1998 à 2002, a mis en évidence le besoin pour les États de la région de coopérer et de s'organiser en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, à l'image de ce que la CEDEAO a réussi à faire en Afrique de l'Ouest. C'est ainsi que la CEEAC a développé ses activités et ses capacités, dans ce domaine, avec l'aide et l'assistance de l'UE, des Nations Unies et d'autres tiers partenaires.

Pour mieux mesurer l'assistance de l'UE à la CEEAC, notamment au sein de son programme d'appui à la paix et à la sécurité ainsi qu'au sein de la MICOPAX, il convient d'envisager le COPAX dans rôle d'instrument principal de prévention et de gestion des conflits.

### **1. Un instrument central de Paix et de Sécurité : le COPAX.**

Le Protocole relatif au COPAX a été signé le 24 février 2000, par les Chefs d'État et de Gouvernement de la CEEAC, réunis à Malabo, en Guinée Équatoriale. Il est entré en

---

2000, [http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity\\_to\\_union/pdfs/eccas/copaxfr.pdf](http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/eccas/copaxfr.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1245</sup> CEEAC, Pacte d'assistance mutuelle entre les États membres de la CEEAC, Malabo, le 24 février 2000, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3733~v~Pacte\\_d\\_assistance\\_mutuelle\\_entre\\_les\\_Etats\\_membres\\_de\\_la\\_CEEAC.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3733~v~Pacte_d_assistance_mutuelle_entre_les_Etats_membres_de_la_CEEAC.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

vigueur le 28 janvier 2004. Les objectifs principaux du COPAX sont la prévention, la gestion et le règlement des conflits<sup>1246</sup>. Pour leur réalisation, le Conseil entreprend des actions de maintien et de consolidation de la paix, dont le développement de mesures de confiance entre les États de la CEEAC et la promotion du règlement pacifique des différends. Il est aussi chargé de veiller à la mise en œuvre, le cas échéant, des stipulations du Pacte de Non-Agression<sup>1247</sup> et du Pacte d'Assistance Mutuelle entre les États de la CEEAC. Le COPAX contribue à développer la coopération régionale en matière de paix et de sécurité et définit « les grandes orientations dans les domaines de l'établissement, du maintien et de la consolidation de la paix. » L'assistance humanitaire relève aussi des objectifs du Conseil.

Pour la réalisation de ces tâches, le COPAX peut « constituer et déployer des missions civiles et militaires », pour prévenir et réagir aux crises et aux conflits régionaux. Les risques et menaces qui relèvent de la responsabilité du COPAX, en plus des crises et des conflits « classiques », sont aussi la criminalité transfrontalière, le terrorisme, la prolifération et le trafic d'armes et « de stupéfiants et de substances psychotropes. »<sup>1248</sup> Au niveau politico-stratégique, le COPAX a mis en œuvre des actions visant à contribuer à la rationalisation des CER en Afrique, pour éviter les duplications et les conflits d'intérêt, dus à la proximité géographique et aux divergences et intérêts nationaux opposés qui existent entre certains États africains, dans leurs zones régionales respectives.

Le COPAX contribue ainsi, de manière active, à l'Architecture Africaine de Paix et Sécurité et à la Force Africaine en Attente. La CEEAC est l'un des piliers régionaux de cette entreprise de l'UA.

Dans la mise en œuvre de ses décisions, le COPAX dispose du concours d'organes d'appui, que sont :

---

<sup>1246</sup> Protocole COPAX, Chapitre I – Dispositions Générales, Section II – Principes et Objectifs du COPAX, Article 4, Objectifs, pp. 6-7.

<sup>1247</sup> « Pacte de non-agression entre États membres du Comité consultatif permanent des Nations Unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale », signé à Yaoundé, le 8 juillet 1996 ; MUBIALA Mutoy, Coopérer pour la paix en Afrique centrale, Institut des Nations Unies pour la Recherche sur le Désarmement, UNIDIR/2003/35, 2003, 112 p., pp. 35-37, <http://www.unidir.ch/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-158-0-fr.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1248</sup> Protocole COPAX, Chapitre I – Dispositions Générales, Section II – Principes et Objectifs du COPAX, Article 6, p. 8.

- la Commission de Défense et de Sécurité (CDS) composée par les Chefs d'État-major des forces armées et les responsables des services de police et de sécurité des États membres<sup>1249</sup> ;
- le Mécanisme d'Alerte Rapide (MARAC)<sup>1250</sup>, qui rassemble et analyse les informations pour une alerte avancée et la prévention de crises ;
- la Force Multinationale de l'Afrique Centrale (FOMAC)<sup>1251</sup>.

La CDS a un rôle de planification, d'organisation et de conseil, en matière d'opérations militaires de maintien de la paix.

Le MARAC et la FOMAC sont devenus partiellement opérationnels à partir de 2007. Le Mécanisme avait reçu sa première dotation en logistique d'information et de communication, matériels et logiciels, en décembre 2006. Le Directeur, le Chef du Bureau d'observation et de collecte d'information et l'Expert en Technologie de l'Information et de la Communication du MARAC, ont été nommés et recrutés entre 2006 et 2007. Entre 2007 et 2008 a eu lieu la formation des personnels du MARAC, qui comprenait la connaissance des systèmes d'alerte d'autres organisations, telles que l'UA et la CEDEAO. En 2008, il a été procédé à l'identification des priorités géographiques et thématiques de l'observation du MARAC, à l'identification des correspondants décentralisés et à l'organisation de leurs interactions avec le Secrétariat Général de la CEEAC. L'Union Européenne a accompagné et assisté ces développements, avec une assistance technique et financière, d'environ 600 000 euros, au profit du MARAC.

La FOMAC est une force non-permanente, constituée par des unités militaires, mises à disposition par les États membres de la CEEAC, pour des opérations de maintien de la paix, de sécurité et d'aide humanitaire, décidées par le COPAX et mises en œuvre par la CDS. En octobre 2003, la Commission de Défense et de Sécurité, réunie au niveau des Chefs d'État-major des forces armées, a décidé de créer une brigade de maintien de la paix, de mettre sur pied un centre de formation commun et d'organiser, régulièrement, des exercices militaires, sur des cycles de deux ans. Le programme français RECAMP a soutenu cette initiative et a

---

<sup>1249</sup> Protocole COPAX, Chapitre II – Organisation et attributions, Section III - La Commission de Défense et de Sécurité, Articles 13-18, pp. 11-13.

<sup>1250</sup> Protocole COPAX, Chapitre III – Moyens de mise en œuvre, Section II – Le Mécanisme d'Alerte Rapide de l'Afrique centrale (MARAC), Articles 21-22, p. 15.

<sup>1251</sup> Protocole COPAX, Chapitre III – Moyens de mise en œuvre, Section II – La Force Multinationale de l'Afrique centrale (FOMAC), Articles 23-26, pp. 15-17.

contribué à organiser l'exercice « SAWA 2006 », au Cameroun, dans le cadre de RECAMP V. La FOMAC constitue l'une des cinq brigades régionales de la Force Africaine en Attente. Ses objectifs qualitatifs et quantitatifs, ainsi que ses procédures et doctrines, sont définis dans le cadre déterminé par l'UA pour des opérations multinationales et multidimensionnelles de maintien de la paix, au sein de la CEEAC ou ailleurs sur le continent.

La FOMAC a un effectif global de 2400 soldats et compte des éléments de police, de gendarmerie et de protection civile, en vue d'actions civilo-militaires. Elle a aussi vocation à intervenir en cas d'agression, de conflit entre États membres ou de conflit ou menace de conflit dans un État membre, de renversement ou tentative de renversement des institutions constitutionnelles d'un État membre. Elle est commandée à partir d'un État-major régional, qui a été établi à Libreville, au Gabon, en 2007 et qui est chargé de la planification stratégique des opérations de maintien et ou de la consolidation de paix, de déterminer les contingents, les modules et le matériel pour la brigade régionale en attente et d'établir un concept de mobilisation et d'entraînement préalable au déploiement, afin d'assurer la préparation des missions.

Plusieurs cycles de formation ont été planifiés et organisés, depuis 2008, au bénéfice de l'encadrement de l'État-major régional, en partenariat avec la coopération française, la Facilité de Paix pour l'Afrique, de l'UE, et l'École d'État-major du Cameroun. Les commandants d'unités constitutives de la brigade régionale en attente ont pris part, en octobre 2008, à un cycle de formation de l'école de maintien de la paix de Bamako, au Mali. Aussi, un programme d'entraînement des unités nationales, de la FOMAC, a été lancé en Angola, en RDC et au Tchad. Des centres d'excellence ont été mis en place, dans l'ensemble des domaines de capacités, requis pour appuyer la FOMAC et optimiser son opérationnalisation. Il s'agit du dépôt logistique régional de Douala au Cameroun, appelé à devenir la base logistique continentale de l'UA, du cours spécial interarmées de défense (CSID) du Cameroun, de l'École d'État-major de Libreville, de l'École interarmées de formation des officiers (EIFO), en Angola, des pôles du génie civil à l'Académie militaire Marien Ngouabi, à Brazzaville, du pôle de soins médicochirurgicaux à l'Hôpital d'Instruction des Armées Omar Bongo, à Libreville, et de la formation des officiers de la composante police à l'École de Perfectionnement du Maintien de l'ordre d'Awaé, au Cameroun.

En juin 2010, la FOMAC a reçu sa certification pour être engagée dans les opérations de maintien de la paix régionales, suite à un exercice final, qui a eu lieu en Angola, du 22 mai

au 10 juin 2010, « Kwanza 2010 ». Environ 3700 soldats, policiers, gendarmes et experts civils, ont été engagés dans l'exercice, interarmées, de certification, soutenu aussi par la France et d'autres partenaires, dont l'UE et les Nations Unies. La validation de la FOMAC a permis sa participation à l'exercice continental, AMANI-AFRICA, organisé par l'UA et l'UE, au profit de la FAA. Mais c'est dans le programme d'appui en matière de sécurité (le PAPS) de la CEEAC et dans la Mission de Consolidation de la Paix en RCA (le MICOPAX), qu'il sied de mieux appréhender le rôle de l'UE pour contribuer à rendre opérationnel la CEEAC en matière de paix, ainsi que les prédispositions du COPAX pour son harmonieuse insertion au sein de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité.

## **2. Une crédibilisation du COPAX par son opérationnalisation soutenue par de l'UE.**

La coopération entre la CEEAC et l'UE pour la mise en place du MARAC a été réalisée dans le cadre d'un programme spécifique, entre l'UE et la CEEAC, le Programme d'Appui en matière de Paix et Sécurité (PAPS). Celui-ci a été créé en 2005 et est financé, depuis 2007, par le 9<sup>ème</sup> Fonds Européen de Développement (FED). À cet appui, est venu s'ajouter, ultérieurement, celui de la Facilité de Paix pour l'Afrique (FPA). Le PAPS et la FPA, sont les deux instruments principaux du soutien de l'UE à la CEEAC, dans le cadre général du partenariat UE-Afrique, de décembre 2007.

Le PAPS a pour objectif de contribuer à réduire les conflits et l'insécurité en l'Afrique Centrale en aidant la CEEAC à se doter des capacités humaines et techniques nécessaires à la prévention des conflits, à la gestion des crises et à la consolidation de la paix. Il est actif dans quatre domaines principaux<sup>1252</sup> : le renforcement général des capacités conceptuelles, méthodologiques et techniques du Département de l'Intégration Humaine, Paix, Sécurité et Stabilité (DIHPSS), du COPAX ; le développement du MARAC ; le développement des capacités de prévention des conflits, à long terme, notamment en renforçant la bonne gouvernance ; la promotion de la synergie entre la CEEAC et les organisations de la société civile et le renforcement des capacités de celles-ci.

L'une des priorités initiales du PAPS a été l'assistance à la mise sur pied du MARAC. Grâce à cet appui, les premières analyses du MARAC, sur les potentiels risques et situations de conflits et de crises, ont pu être produites dès mai 2008, à destination du COPAX. Le

---

<sup>1252</sup> Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale, Programme d'Appui en matière de Paix et Sécurité (PAPS-CEEAC), [http://www.ceeac-eccas.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19&Itemid=35](http://www.ceeac-eccas.org/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=35) (consulté le 30 mars 2012).

financement du Mécanisme, par le PAPS, a permis de le doter d'un système de gestion de données, d'information et de communications, moderne. Ce financement a aussi aidé à la mise en place du réseau initial de correspondants, dans 5 États membres, en attendant la généralisation à tous les pays de la CEEAC. Avec le soutien européen, le MARAC a également pu mobiliser l'expertise de partenaires techniques extérieurs, tels que l'Institut d'Études de Sécurité d'Afrique du sud, l'Union Africaine et d'autres partenaires, pour l'élaboration d'un plan de développement et d'un organigramme, pour le choix des outils méthodologiques de collecte et d'analyse de l'information et pour l'identification des besoins du centre de situation du Mécanisme. Cet appui est complémentaire à celui qui découle de la participation du MARAC au réseau des systèmes d'alerte précoce des organisations subrégionales et de l'Union Africaine, animé par le Système Continental d'Alerte Précoce (SCAP).

Avec le concours du PAPS, le Département de l'Intégration Humaine, Paix, Sécurité et Stabilité, de la CEEAC, a conçu et mis en place des politiques structurelles de prévention des conflits dans la région de l'Afrique Centrale. L'une de ses réalisations est le Programme Frontière (PF-CEEAC), adopté lors de la 14<sup>e</sup> Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, qui s'est tenue à Kinshasa, en RDC, en juin 2009. Cette initiative a été lancée lors de la 13<sup>e</sup> Conférence de la CEEAC, à Brazzaville, au Congo, en octobre 2007.

Lors de cette réunion, les Chefs d'État et de Gouvernement ont adopté une Vision Stratégique pour la CEEAC, à l'horizon 2025. Ils se sont engagés à faire de la CEEAC « un espace de paix, de prospérité, de solidarité, et un espace économique et politique unifié ». Le Programme Frontière de la CEEAC<sup>1253</sup> contribue à la mise en œuvre de la Vision Stratégique car, il vise à réduire et à éliminer les barrières entre les États membres, en matière de circulation des personnes et de marchandises, tout en renforçant le contrôle aux frontières extérieures, pour prévenir les trafics illégaux, combattre la criminalité et gérer les flux migratoires. Il fait aussi partie du Programme Frontière, continental de l'UA.

Le PAPS a aussi soutenu les activités du COPAX et de ses départements, en matière d'élaboration et de mise en œuvre de programmes de Réforme du Secteur de la Sécurité, dans la région, notamment en RDC. Au sein de la CEEAC, les objectifs du programme DDR visent à accroître le degré de professionnalisme et de bonne gouvernance, au sein des services de

---

<sup>1253</sup> Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale, Projet de Programme Frontière de la CEEAC, présenté à l'atelier de Libreville, 22 p., 21-23 mai 2009, <http://www.ceeac-eccas.org/pdf/traites/pfceeac.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

sécurité (police, gendarmerie, sécurité civile) des États membres et à favoriser la coopération sous-régionale. Des projets spécifiques sont en cours, en matière de législation, d'activité des sociétés de sécurité privée et de contrôle de la circulation des Armes Légères et de Petit Calibre (ALPC). Dans ce dernier domaine, le PAPS a mis à la disposition de la CEEAC un expert, pour contribuer à la conception d'un instrument sous-régional d'encadrement et d'harmonisation des législations nationales. Ce programme prépare l'entrée en vigueur de la Convention de l'Afrique Centrale sur les ALPC, signée en mai 2010, par les participants à la Conférence de la CEEAC, réunie à Kinshasa, en RDC<sup>1254</sup>.

Le PAPS soutient aussi des activités en matière électorale et celles relatives à la démocratie et à la société civile. Les élections sont un enjeu sécuritaire majeur en Afrique Centrale, comme pour le reste de l'Afrique. Les élections en RDC, en 2006 et en 2011, sont une illustration de cette problématique. Le PAPS et la CEEAC ont élaboré des programmes spécifiques en matière d'information lors des élections et sur le rôle des médias. Ils ont formé des équipes d'observateurs électoraux de la CEEAC, qui ont été déployées en RDC en 2011 (élections présidentielles) et en Angola en 2008 (élections législatives) et 2012 (élections présidentielles).

En mars 2010, la CEEAC, avec le soutien du PAPS, a organisé, à Libreville, le premier forum réunissant les Commissions et Administrations Électorales d'Afrique Centrale pour un échange d'expériences et le développement de la coopération, dans ces matières, au niveau sous-régional. En matière de société civile, le PAPS a financé, depuis 2007, trois projets : l'actualisation de la législation sur les armes au Cameroun ; l'observation électorale au Burundi ; la réconciliation en zone frontalière, dans l'est de la RDC.

Ces projets contribuent à la stabilité générale et à accroître la visibilité de la CEEAC et de ses activités en matière de paix et sécurité. La réussite du premier PAPS a conduit à son renouvellement, en septembre 2010, avec de nouvelles priorités<sup>1255</sup>. Mais c'est en RCA qu'il

---

<sup>1254</sup> La Convention a été élaborée dans le cadre du partenariat CEEAC-Nations Unies et a été adoptée, lors de la 30<sup>e</sup> Session ministérielle du Comité Consultatif Permanent des Nations Unies pour les Questions de Sécurité en Afrique Centrale (CCPNUQSAC), en avril 2010. Le Comité a été créé le 28 mai 1992 et a pour mandat d'encourager la limitation des armes, le désarmement, la non-prolifération et le développement dans la sous-région. Il se réunit deux fois par an au niveau ministériel. Le programme consiste généralement en un rapport sur la situation géopolitique en Afrique centrale et un rapport sur les programmes de désarmement et de limitation des armes dans la sous-région.

<sup>1255</sup> Le PAPS 2, doté d'un budget de 11 900 000 euros, a démarré en 2011. Il concerne trois thèmes majeurs :

« 1. Le renforcement des structures et des capacités institutionnelles du département chargé de l'intégration humaine, de la paix, de la sécurité et de la stabilité de la CEEAC.

faut aller vérifier la réalité de l'opérationnalité des mécanismes de paix de la CEEAC et de la contribution de l'UE.

Une force de la CEEAC a été déployée en République Centrafricaine en 2008, en remplacement de la Force Multinationale de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale, la CEMAC. La force de la CEMAC, avait un effectif de 400 soldats et avait été déployée en RCA, en décembre 2002<sup>1256</sup>. La Mission de la CEEAC est une démonstration des capacités d'intervention et de la volonté politique, d'appropriation des questions de paix et sécurité régionales. Sous la direction politique du Représentant Spécial de la CEEAC, la Mission a un effectif de 520 soldats, 125 policiers et 31 observateurs militaires. Quatre compagnies, d'environ 120 soldats, sont déléguées en permanence par les États membres, pour des périodes de 6 mois. La MICOPAX maintient une présence à Bangui et dans trois villes provinciales. C'est une mission multidimensionnelle, militaire et civile, dotée d'un mandat de consolidation de la paix<sup>1257</sup>. Ses objectifs sont <sup>1258</sup> : consolider le climat de paix, de sécurité et de stabilité ; aider au développement du processus politique en contribuant au processus de réconciliation nationale ; aider au respect des droits de l'homme et à la protection des personnes vulnérables ; participer à la coordination de l'aide humanitaire et à la lutte contre les maladies pandémiques et endémiques, en particulier le VIH Sida ; soutenir le processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR) d'ex-combattants ; appuyer le processus électoral ; contribuer à la réforme du secteur de la sécurité ; soutenir les

---

2. Le développement des composantes civiles et de police de la force Multinationale d'Afrique Centrale (FOMAC).

3. La mise en œuvre d'actions de prévention à long terme dans le domaine du développement des capacités électorales, du programme frontières et de la lutte contre le trafic des armes légères et de petit calibre. »

Union Européenne, Délégation de l'Union Européenne en République Gabonaise pour la République de São Tomé e Príncipe et pour la République de Guinée Équatoriale, « Fiche de projet - Régional - Programme d'appui aux actions de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) en matière de paix et de Sécurité (PAPS 2) », [http://eeas.europa.eu/delegations/gabon/projects/list\\_of\\_projects/22262\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/gabon/projects/list_of_projects/22262_fr.htm) (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1256</sup> La FOMUC était la troisième mission régionale/internationale de maintien de la paix en République Centrafricaine, depuis 1997. Les deux missions précédentes avaient été la Mission Internationale de Surveillance des Accords de Bangui (MISAB) (janvier 1997 – mars 1998) et la Mission des Nations Unies en RCA (MINURCA) (mars 1998 – octobre 2002).

CEEAC, Présentation MICOPAX-FOMAC, 2010, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/2882~v~Presentation\\_de\\_la\\_MICOPAX.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/2882~v~Presentation_de_la_MICOPAX.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1257</sup> CEEAC, « Décision N°02/CEEAC/CCEG/XIII/08 portant mandat de la Mission de Paix du 12 juillet au 31 décembre 2008 et Mission de Consolidation de la Paix du 1<sup>er</sup> janvier 2009 aux environs de l'année 2013 du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique centrale en République Centrafricaine », 12 juin 2008.

<sup>1258</sup> CEEAC, Présentation MICOPAX-FOMAC, 2010.

Forces Armées Centrafricaines (FACA) dans leur restructuration et dans leur mission de sécurisation du pays.

La MICOPAX est soutenue par la France et par l'UE. Les forces françaises en RCA, au sein du dispositif « BOALI » fournissent un soutien logistique, administratif et technique au volet militaire de la mission. Dans le cadre du programme RECAMP, la France assure également l'instruction opérationnelle des contingents africains engagés dans la MICOPAX, préalablement à leur déploiement sur le théâtre. La mission de la CEEAC bénéficie aussi de l'appui financier accordé précédemment par l'Union Européenne à la FOMUC. L'Union Européenne prend en charge environ 48% du budget de la MICOPAX ; la France, 31%, la CEEAC, 20% et 1% par la RCA<sup>1259</sup>.

La prise de conscience des enjeux sécuritaires de la surveillance et du contrôle des eaux territoriales, ainsi que face à la recrudescence d'actes de piraterie dans les eaux du Golfe de Guinée, ont conduit les États membres de la CEEAC à coopérer. La 14<sup>e</sup> Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEEAC, réunie à Kinshasa, en RDC, en octobre 2009, a ainsi adopté la « Stratégie de sécurisation des intérêts vitaux en mer des États du Golfe de Guinée »<sup>1260</sup>. Un Protocole relatif à la Stratégie de sécurisation des intérêts vitaux en mer des États de la CEEAC du Golfe de Guinée<sup>1261</sup>, a été signé à cette occasion. Le Protocole, qui est en cours de ratification par les États membres de la CEEAC, prévoit la création d'un Centre de Coordination Régionale pour la Sécurité Maritime en Afrique Centrale (CRESMAC), à installer à Pointe-Noire (République du Congo).

Les pays de la façade maritime du Golfe de Guinée, comme d'autres pays côtiers, sont en effet affectés par des phénomènes, croissants, de piraterie et de criminalité,

---

<sup>1259</sup> Idem. En 2011, le budget de la MICOPAX était de 36 millions d'euros.

International Crisis Group, « Mettre en œuvre l'Architecture de Paix et de Sécurité (I) : L'Afrique Centrale », Rapport Afrique n° 181, 7 novembre 2011, 45 p., p.14, nbp. 89, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/181%20Mettre%20en%20oeuvre%20l'architecture%20de%20paix%20et%20de%20securite%20I-%20-%20IAfrique%20centrale.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1260</sup> CEEAC, 14<sup>ème</sup> Sommet ordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), Communiqué final, Kinshasa, 22 octobre 2009, [http://www.cbfp.org/docs/news/Septembre\\_Octobre2009/CEEAC\\_COMIFAC/comm\\_final\\_ceeac2009.pdf](http://www.cbfp.org/docs/news/Septembre_Octobre2009/CEEAC_COMIFAC/comm_final_ceeac2009.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1261</sup> Protocole relatif à la Stratégie de sécurisation des intérêts vitaux en mer des États de la CEEAC du Golfe de Guinée, signé à Kinshasa, le 24 octobre 2009, [http://www.africa-union.org/root/ua/conferences/2010/avril/psc/07avril/African\\_Union\\_Member\\_States\\_06-07\\_April\\_2010\\_Experts\\_Meeting\\_on\\_Maritime\\_Security\\_and\\_Safety\\_Strategy-Documentation/ECCAS\\_Protocol.PDF](http://www.africa-union.org/root/ua/conferences/2010/avril/psc/07avril/African_Union_Member_States_06-07_April_2010_Experts_Meeting_on_Maritime_Security_and_Safety_Strategy-Documentation/ECCAS_Protocol.PDF) (consulté le 30 mars 2010).

notamment en matière de trafic de drogues et de contrebande, dans leurs eaux territoriales. La protection des installations d'extraction de pétrole en mer, est aussi une préoccupation constante, dans le Golfe de Guinée. Un Accord Technique, déterminant les modalités d'opération et de surveillance, ainsi que les moyens de mise en œuvre, a été signé entre quatre États concernés, le Cameroun, le Gabon, la Guinée Équatoriale et São Tomé et Príncipe. Cette région fait l'objet de patrouilles régulières en mer, avec le soutien de l'opération « Corymbe », de la France.

En 2011, la sécurité informatique est aussi devenue un autre sujet d'intérêt pour la CEEAC. Avec la collaboration de l'UA, de la Commission Économique pour l'Afrique, de l'UE, de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) et de la CEMAC, un groupe ad hoc, d'experts de la CEEAC s'est réuni à Libreville, au Gabon, du 28 novembre au 2 décembre 2011. Son objet a été de débattre d'un cadre légal harmonisé visant à renforcer la sécurité informatique en Afrique Centrale<sup>1262</sup>. Les réseaux informatiques des États sont vulnérables à des attaques et à des opérations de vol de données et d'intrusion dans des systèmes sécurisés. Du fait de la nature de la menace informatique et de la structure interconnectée des réseaux de communications régionaux, par lesquels transite aussi Internet, la sécurité informatique implique une démarche commune et harmonisée. Le cadre juridique, à l'étude, aura pour objectif de favoriser l'harmonisation des cadres réglementaires nationaux dans le domaine de sécurité informatique, à travers la transposition de ses stipulations dans les législations nationales. Cette démarche vise aussi à développer la société de l'information régionale, ce qui a aussi un impact économique, important pour le développement des pays membres. Le cadre juridique sera commun à la CEEAC et à la CEMAC<sup>1263</sup>.

Cette multiforme contribution européenne à la responsabilisation de l'Afrique pour sa sécurité, s'accroît avec des missions civiles de réforme des secteurs de sécurité et la formation à la sécurisation des zones de conflits ou à risques.

## **Section 2 : La contribution de l'UE aux réformes sécuritaires africaines.**

En matière d'opérations et de missions PESD/PSDC de l'UE, en Afrique subsaharienne, les secondes sont celles qui constituent, actuellement, le mode d'action

---

<sup>1262</sup> Atelier Commun CEA-UIT sur la Cybersécurité et la Cybercriminalité, Rapport Final, Libreville, Gabon, 28 novembre – 2 décembre 2011, 16 p., [http://www.itu.int/ITU-D/projects/ITU\\_EC\\_ACP/hipssa/events/2011/WDOcs/CA\\_5/Rapport%20final.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/projects/ITU_EC_ACP/hipssa/events/2011/WDOcs/CA_5/Rapport%20final.pdf) (consulté le 30 mars 2011).

<sup>1263</sup> Idem, Annexe 5, Recommandations 1, 4 et 6.

privilegié. Les opérations militaires, notamment à l'instar de celles où des forces terrestres ont été engagées « Artémis, EUFOR-RD Congo et EUFOR-Tchad/RCA », ont eu un impact limité sur le terrain, de par leurs effectifs en nombre réduit et du fait de leur durée limitée. L'opération maritime EUNAVFOR « Atalanta » représente une exception. Toutefois, c'est une opération navale, pour laquelle les Marines des États membres de l'UE sont préparées en permanence, du fait de leurs engagements à l'OTAN ou nationaux. Mais, les opérations terrestres, dans un environnement multinational, sont complexes à gérer car, chaque pays dispose de sa chaîne de commandement national<sup>1264</sup>, de sa chaîne logistique et doit apporter ses propres moyens de mobilité, de protection et de projection.

Les missions civiles de la PSDC sont plus souples dans leur constitution et dans leur mise en œuvre. Les experts civils et militaires relèvent d'une chaîne de commandement européenne, basée à Bruxelles, au sein la Capacité Civile de Planification et de Conduite (CCPC) et du Chef de la mission. Les procédures et les modes d'action civile sont moins contraignants que pour les opérations militaires, où les risques sont plus élevés.

Par ailleurs, en matière de financement, les missions civiles sont financées par le budget communautaire. Les salaires et indemnités des experts sont pris en charge par leurs administrations nationales. L'UE fournit, dans certains cas, et selon les contrats, un complément (per diem). Selon les missions et le contexte, le personnel militaire ou des forces de sécurité porte un uniforme. Dans le cas de la mission EUCAP Sahel Niger, les officiers de la mission ne porteront pas d'uniforme.

Les missions civiles, sont celles qui ont un impact durable plus important. Leur taille, leur flexibilité et leur coût, permettent qu'elles demeurent dans le temps, du moins jusqu'à ce que les conditions nationales soient réunies pour que les autorités locales assument leurs responsabilités. Les missions civiles ont aussi une interaction plus aisée avec d'autres partenaires dans l'assistance, tels que les Nations Unies et les ONG.

Les opérations militaires, de ce point de vue, sont moins souples du fait que leur mise en œuvre est toujours subordonnée à deux impératifs, pour remplir les objectifs de l'opération et protéger les forces.

---

<sup>1264</sup> Les commandements nationaux, délèguent une partie de leur responsabilité au commandant de l'opération (options stratégiques), mais restent en charge pour tous les aspects relatifs à l'emploi des forces sur le terrain. Le commandant de la force (niveau tactique) doit tenir compte des règles d'emploi nationales et doit prendre en compte les avis des commandants des contingents nationaux. Ce système est commun à l'OTAN et à l'UE, en temps de paix ou pour des interventions extérieures qui ne relèvent pas de l'Article 5 du Traité de Washington ou, éventuellement, de l'Article 42 § 7 du Traité sur l'Union Européenne.

Toutefois, du moins en ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, les missions civiles rencontrent aussi des difficultés de recrutement, du point de vue linguistique (prédominance stricte de la langue française ou de l'anglais) ainsi que des difficultés qui peuvent exister sur le terrain, comme on l'a vu en Guinée Bissau. Ce sont aussi des missions de « célibataires », dans le sens où les experts civils et militaires sont éloignés de leurs familles<sup>1265</sup> pendant une assez longue période.

Mais dans tous les cas, les missions civiles, du fait de leur durée, sont à même de contribuer à la recherche de solutions durables. Les réseaux de contacts établis, entre les experts européens et les partenaires des pays récipiendaires de l'assistance, ainsi qu'avec les contributeurs tiers, contribuent à des échanges d'expériences entre l'UE, les Nations Unies, d'autres organisations internationales (Banque Mondiale, FMI, Organisation Mondiale de la Santé, Croix-Rouge Internationale) et des ONG. L'UE gagne ainsi une crédibilité reconnue, et, avec ses capacités de financement, devient un partenaire recherché en matière d'assistance à la sécurité, qui fonctionne en parallèle avec l'assistance au développement.

Le grand nombre de missions civiles en cours et le choix délibéré de cette forme d'action, par rapport aux opérations militaires, montrent qu'il y a un consensus partagé, entre les États membres, sur les avantages de la méthode civile, par rapport aux contraintes de la mise sur pied d'opérations militaires européennes. En Afrique subsaharienne, les deux missions civiles en RDC, présentes dans le pays depuis 2004 et 2005, font déjà figure d'un acquis presque permanent dans la réforme du secteur de la sécurité et des forces armées. En effet, EUPOL et EUSEC ont été récemment prolongées, jusqu'en septembre 2013. A la lumière de la situation nationale, en matière de sécurité, les missions civiles de l'UE et l'action de la MONUSCO, apportent une contribution indéniable à la stabilité de la RDC.

En choisissant le Sahel et la Corne d'Afrique, pour deux nouvelles missions civiles d'assistance au développement des capacités locales (EUCAP), l'UE démontre aussi sa volonté de rester engagée dans la recherche de solution, dans des points sensibles et stratégiques de l'Afrique subsaharienne. L'accent mis sur l'assistance aux capacités des États africains concernés s'inscrit aussi dans la logique du Partenariat Afrique-UE, de décembre

---

<sup>1265</sup> Voir à ce propos, GROS-VERHEYDE Nicolas, « EUCAP Niger s'installe... » (entretien avec le colonel Francisco Espinosa Navas, Chef de la mission EUCAP Sahel Niger), Blog Bruxelles 2, 14 septembre 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/sahel/la-mission-eucap-niger-sur-place-premier-évaluation.html> (consulté le 20 septembre 2012).

2007, et vise à l'appropriation assistée, des questions de sécurité par les premiers responsables et intéressés, les États africains et l'UA.

Les illustrations de cette appropriation africaine de sa sécurité, avec le concours des missions civiles PESC et PESD, en dehors de l'échec de la Guinée Bissau, sont celles de la RDC avec EUPOL et EUSEC, de la Somalie EUTM, du Soudan du sud EUAVSEC ainsi que les deux EUCAP zonales au Sahel et dans la Corne de l'Afrique. Ces deux EUCAP, en raison de leur vocation zonale, seront examinés dans la sous-section 2 en même temps que EUTM Somalia et EUAVSEC qui participent à la sécurisation zonale de la Corne de l'Afrique, pour consacrer la sous-section 1 aux deux missions pionnières africaines de l'UE : EUPOL et EUSEC en RDC.

### **Sous-section 1 : Une autonomisation des forces nationales africaines par EUPOL et EUSEC en RDC.**

La volonté de certains États membres de l'UE d'être présents en RDC et d'influencer l'évolution du pays, tout en préservant leurs intérêts politiques et économiques, a conduit l'UE à s'engager dans la reconstruction de l'État congolais, conformément à son approche globale et aux côtés des Nations Unies et d'autres acteurs, tout en préservant son autonomie politique. L'assistance à la reconstruction de la police et des forces armées congolaises, désorganisées et déstructurées après les années de guerre civile et de conflits régionaux, revêt une importance particulière. En effet, il s'agit de créer les conditions de sécurité interne et externe qui permettent la mise en œuvre d'un ambitieux projet international et régional de reconstruction d'une nation, la RDC. Cependant, en dépit de l'enjeu stratégique africain que le pays représente, les efforts européens sont modestes. De ce fait, elles ont concentré leurs efforts sur des aspects particuliers, où la valeur ajoutée de l'UE peut avoir le plus d'impact, tout en laissant aux Nations Unies et à d'autres contributeurs internationaux et « groupes » d'amis de la RDC, le leadership pour la reconstruction globale, en matière de sécurité et de défense. L'UE a toutefois, quoique modestement, œuvré à l'appropriation congolaise de sa sécurisation interne avec EUPOL (A) et celle externe avec EUSEC (B).

#### **A. Une appropriation congolaise de sa sécurité interne par EUPOL.**

Avant l'opération « Artémis », l'UE avait déjà commencé à réorienter sa politique dans la région des Grands Lacs africains en direction de la RDC. C'est l'État le plus grand, le plus peuplé et le plus riche en ressources naturelles de la région des Grands Lacs. Il est aussi celui où les intérêts belges et français sont les plus importants. Pour l'UE, il s'agit d'exprimer

politiquement le soutien au processus de négociations qui a conduit à l'Accord Global et Inclusif de Pretoria et de garder une influence sur l'évolution régionale. Dans cette logique, le Conseil de l'Union Européenne a décidé de réorienter les objectifs du Représentant Spécial pour la Région des Grands Lacs, nommé en 1996, pour suivre l'évolution de la situation au Rwanda et au Burundi. En 2002, la priorité va à la RDC. Ainsi, le mandat du RS est adapté pour tenir compte de cette nouvelle orientation. L'Action commune 2002/962/PESC<sup>1266</sup> du 10 décembre 2002, définit les objectifs politiques de l'UE, pour la région, que sont la contribution au règlement des conflits au Burundi et en RDC, le maintien de sa présence politique et économique et de donner plus de cohérence à son action dans la région des Grands Lacs africains. Le mandat du RS est plus étoffé que par le passé et s'inscrit dans le projet de reconstruction nationale de la RDC<sup>1267</sup>, même si, en théorie, il est compétent pour le

---

<sup>1266</sup> Conseil de l'Union Européenne, Action Commune 2002/962/PESC du 10 décembre 2002, modifiant et prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union Européenne pour la région des Grands lacs africains, JOUE L 334 du 11.12.2002, p.5.

Les objectifs politiques de l'UE sont présentés de la manière suivante :

« Article 2

Le mandat du représentant spécial sera fondé sur les objectifs politiques de l'Union Européenne en ce qui concerne les conflits dans la région des Grands Lacs africains.

Ces objectifs sont notamment les suivants :

- a) apporter une contribution active et efficace de l'Union Européenne à un règlement définitif des conflits dans la République Démocratique du Congo et au Burundi ;
- b) accorder une attention particulière à la dimension régionale de ces deux conflits ;
- c) assurer une présence permanente de l'Union Européenne sur le terrain et au sein des enceintes internationales compétentes, maintenir le contact avec les principaux acteurs et contribuer à la gestion des crises ;
- d) apporter une contribution à une politique cohérente, durable et responsable de l'Union Européenne dans la région des Grands Lacs africains. »

<sup>1267</sup> Idem. Le mandat du RS, détaillé dans l'article 3 de l'Action commune, comprend huit missions :

« a) d'établir et de maintenir des contacts étroits avec toutes les parties au conflit dans la région des Grands Lacs africains, d'autres pays de la région, les États-Unis d'Amérique, d'autres pays concernés ainsi qu'avec les Nations Unies et les autres organisations internationales concernées, l'UA et des organisations sous-régionales, leurs représentants et d'autres dirigeants influents de la région (...) ;

b) d'observer les négociations de paix entre les parties et de dispenser, s'il y a lieu, les conseils de l'Union Européenne et ses bons offices ;

c) de contribuer, lorsque cela est demandé, à la mise en œuvre des accords de paix et de cessez-le-feu conclus entre les parties et d'engager avec elles un processus diplomatique en cas de non-respect des dispositions de ces accords ;

d) d'établir des contacts constructifs avec les signataires d'accords dans le cadre du processus de paix afin de promouvoir le respect des principes fondamentaux de la démocratie et la bonne gestion des affaires publiques, y compris le respect des droits de l'homme et de l'État de droit ;

e) de contribuer à la préparation d'une conférence sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs et de coopérer avec le représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour la région des Grands Lacs à cette fin ;

Rwanda et le Burundi. En effet, le degré d'engagement de l'UE dans ces deux pays, notamment en termes de présence sur le terrain, est limité. Aussi, ni le Burundi ni le Rwanda, ne font pas l'objet de mission au titre de la PESC/PESD<sup>1268</sup>.

L'opération « Artémis » a été une démonstration temporaire de l'engagement de l'UE en RDC. Mais elle n'avait pas eu pour objectif d'apporter une solution globale aux problèmes de la RDC. Il en est de même pour EUFOR-RDC. C'est plutôt dans le domaine de la RSS que l'UE va marquer sa présence de manière durable dans ce pays.

Les autorités congolaises, de transition, n'ont, en effet, qu'un contrôle sommaire dans le pays. Aussi, le contrôle de la capitale, Kinshasa, est-il déterminant dans le jeu politique congolais. Sécuriser la capitale, et sa région, est une tâche cruciale pour la stabilisation nationale. L'Union Européenne va s'engager, dans ce domaine, en apportant une contribution en matière de forces de police et, notamment la police d'intervention, à travers la mission EUPOL-Unité de Police Intégrée Kinshasa, de 2004 à 2007. Cette mission, considérée comme une réussite, va être étendue à l'ensemble de la RDC. C'est dans cette posture qu'elle est toujours en cours, en 2012.

### **1. De la mission EUPOL-Kinshasa à EUPOL-RDC.**

Suite à l'Accord Global et Inclusif de Pretoria, des mesures ont été prises pour un démarrage rapide des activités des autorités de transition congolaises. Le 4 avril 2003, la Constitution de la période de transition a été promulguée. Le 30 juin, un Gouvernement d'unité nationale et de transition a été formé. La protection nationale et internationale de cette autorité est devenue une tâche prioritaire. A cette fin, un mémorandum sur l'armée et la sécurité<sup>1269</sup>, du 29 juin 2003, a défini les modalités de la mise en place d'un Corps de

---

f) de rendre compte des possibilités d'intervention de l'Union Européenne dans le processus de paix, et de la meilleure manière, de mettre en œuvre les initiatives de l'Union Européenne;

g) de suivre les actions des parties aux conflits, qui risquent de porter atteinte au résultat des processus de paix en cours ;

h) de contribuer à faire en sorte que les personnalités écoutées dans la région aient une meilleure compréhension du rôle de l'Union Européenne. »

<sup>1268</sup> Le dialogue et la coopération entre l'UE et le Rwanda ont souffert des effets négatifs des mauvaises relations entre la France et le Rwanda, suite au génocide de 1994. En 2006, les deux pays ont rompu leurs relations diplomatiques. Elles ont été rétablies le 29 novembre 2009. Mais la « normalisation » des relations franco-rwandaises a été scellée seulement lors de la visite officielle du Président Paul Kagamé en France, le 12 septembre 2011.

<sup>1269</sup> Mémorandum sur l'armée et la sécurité pendant la transition signé à Kinshasa, le 29 juin 2003, <http://www.congolite.ca/doc13.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

L'Accord Global et Inclusif de Pretoria stipulait dans son Annexe V sur les questions sécuritaires que :

protection rapprochée (CPR) et d'une unité de police intégrée (UPI). L'UPI est une unité polyvalente, qui doit être capable de répondre à des missions diverses, allant de la présence et du maintien de l'ordre classique, aux déploiements antiémeutes, à la protection des hautes personnalités de l'État et de certains objectifs prioritaires (bâtiments, infrastructures), ainsi qu'à des interventions spécialisées. Avec un effectif de 1 050 policiers, hommes et femmes, l'UPI a été conçue comme un modèle pour la réforme de la police nationale congolaise<sup>1270</sup>. Les Nations Unies, avec la Résolution 1493 du Conseil de Sécurité<sup>1271</sup>, du 28 juillet 2003, ont fait appel à des donateurs pour appuyer la mise en place de l'unité de police intégrée et ont autorisé la MONUC à apporter de l'assistance en matière de formation. Le 20 octobre 2003, le Gouvernement de transition de la RDC a adressé une demande officielle d'assistance, pour la formation de l'UPI, au Haut Représentant pour la PESC, de l'Union Européenne<sup>1272</sup>. Le Conseil de l'UE a répondu favorablement à cette requête. Le 17 mai 2004, Le Conseil de l'UE

---

« 1. La sécurité des dirigeants politiques à Kinshasa sera réglée comme suit :

- a. Chaque dirigeant politique aura 5 à 15 gardes du corps pour assurer sa sécurité personnelle
  - b. Aucune force armée congolaise supplémentaire ne pourra être acheminée à Kinshasa afin d'éviter toute possibilité de confrontation armée.
  - c. La réunion des États-Majors FAC, RCD, MLC, RCD-N, RCD-ML et Maï-Maï pourra proposer des mesures de sécurité additionnelles pour certains dirigeants selon les besoins.
2. Les mesures de sécurité intérimaires suivantes seront mises en place :
- a. Une force de police intégrée sera chargée d'assurer la sécurité du Gouvernement et de la population,
  - b. La Communauté internationale apportera son soutien actif à la sécurisation des Institutions de la Transition. »

La mise en œuvre de ces stipulations a été formalisée dans un premier Mémoire sur les dispositions sécuritaires durant la Transition du 6 mars 2003. Selon son Article premier, un « Corps de Protection Rapprochée (CPR) composé de membres des forces armées, de police et de sécurité des composantes et entités belligérantes sera mise en place pour la protection des dirigeants et des institutions de la Transition. ». Le Mémoire du 29 juin 2003 ajoute l'Unité de police intégrée (UPI), qui assumera les responsabilités et le contrôle du personnel du CPR, une fois qu'elle sera opérationnelle. Dans les faits, les différents acteurs politiques congolais ont gardé leurs propres forces de protection jusqu'à la fin du processus électoral de 2006.

<sup>1270</sup> Le qualificatif « intégré » tient à l'utilisation de la méthode du brassage pour sa composition. Elle est composée de membres des factions belligérantes congolaises, qui ont souscrit à l'Accord Global et Inclusif de Pretoria et aux autres étapes du processus de la normalisation en RDC.

<sup>1271</sup> La Résolution 1493 du Conseil de Sécurité du 28 juillet 2003, encourageait la MONUC à soutenir le processus de réforme des forces de sécurité (§.5), renforçait la composante police civile de la mission et encourageait la MONUC à appuyer la formation des forces de police dans les régions (§.6) et appelait les donateurs à appuyer la mise sur pied d'une UPI, avec le soutien supplémentaire de la MONUC (§.7).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1493 (2003) sur la situation concernant la République Démocratique du Congo, S/RES/1493 (2003), 28 juillet 2003, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/443/16/PDF/N0344316.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

<sup>1272</sup> Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2004/494/PESC du Conseil du 17 mai 2004 concernant le soutien apporté par l'Union Européenne à la mise en place de l'unité de police intégrée en République démocratique du Congo (RDC), JOUE L 182 du 19.5.2004, pp. 41-45.

a adopté l'Action commune 2004/494/PESC<sup>1273</sup> dans laquelle il exprime son soutien au « processus de consolidation de la sécurité intérieure en RDC » et définit les modalités de l'assistance de l'UE, en ce qui concerne l'aide financière et la fourniture en matériel. La première relève à la fois des fonds du FED et des contributions nationales. La deuxième est fournie par les États. En parallèle, les États membres apportent aussi des contributions à titre bilatérale mais qui ne sont pas comptabilisées, ni suivies, par l'UE<sup>1274</sup>. Cette décision laisse aussi ouverte la possibilité pour l'UE de venir en aide à la RDC « en matière de suivi, d'encadrement et de conseil »<sup>1275</sup>.

C'est à cette fin que le 9 décembre 2004, le Conseil de l'UE, a adopté l'Action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne à Kinshasa et à l'Unité de police intégrée. Le mandat d'EUPOL-Kinshasa portait sur les « actions de suivi, d'encadrement et de conseil » pour la phase initiale de la mise en place de l'UPI. Cette mission concernait à la fois les structures de commandement et les unités opérationnelles. Le Chef de la mission était un officier de la police nationale d'un État membre, le Superintendant Adílio Custódio, du Portugal<sup>1276</sup>. EUPOL-Kinshasa est la première mission civile de l'UE en Afrique subsaharienne. Aussi, a-t-elle une valeur de démonstration des capacités européennes, en matière de RSS, en dehors de l'Europe<sup>1277</sup>. La mission est organisée avec une section « Suivi, encadrement et conseil », une section « Soutien à la gestion » et des officiers de liaison auprès des principaux acteurs congolais et internationaux de l'Unité de Police Intégrée. Les coûts des personnels de police sont pris en charge par les États qui les envoient, avec quelques coûts communs pris en charge par le budget de la Commission. C'est une

---

<sup>1273</sup> Idem.

<sup>1274</sup> C'est le cas pour la France. D'après l'Action commune, les pays qui ont décidé d'apporter une assistance financière sont l'Irlande, le Luxembourg, les Pays Bas, le Royaume-Uni et la Suède ; les pays qui ont décidé de fournir du matériel sont l'Allemagne, la Belgique et la Hongrie. Cf. supra, Action commune 2004/494/PESC.

<sup>1275</sup> Considérant n°12 de l'Action commune 2004/494/PESC.

<sup>1276</sup> Le Superintendant Adílio Ruivo Custódio avait une expérience internationale en matière de forces de police en Afrique sub-saharienne. Il avait servi avec la MINURCA, en République Centrafricaine (1998-1999), avec la MONUC (2000-2002) et avait aussi été déployé avec la MINUSTAH, en Haïti (2004). Il est resté en poste avec EUPOL de 2004 à 2010 (EUPOL-Kinshasa et EUPOL-RD Congo).

Union Européenne, Superintendant Adílio Custódio, [http://www.eupol-rdc.eu/docs/CV\\_CdM\\_Adilio\\_Custodio\\_EUPOL\\_RDC.pdf](http://www.eupol-rdc.eu/docs/CV_CdM_Adilio_Custodio_EUPOL_RDC.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

<sup>1277</sup> La première mission de l'UE en matière de police était EUPOL « Proxima » en ex-République yougoslave de Macédoine, de décembre 2003 à décembre 2005.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2003/681/PESC du 29 septembre 2003, relative à la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL «Proxima»), JOUE L 249 du 1.10.2003, pp. 66-69.

mission décidée au titre de la PESD mais financée par la Commission. Le COPS garde le contrôle politique et la direction stratégique d'EUPOL-Kinshasa. La Turquie et le Canada ont aussi contribué à la mission.

Les premiers éléments d'EUPOL-Kinshasa sont arrivés en RDC au début du mois de février 2005. La mission est devenue opérationnelle, le 1<sup>er</sup> mai 2005<sup>1278</sup>. En juin 2005, l'Unité de police intégrée congolaise a été déclarée opérationnelle, suite à l'accomplissement de deux cycles de formation initiale, générale, puis spécialisée, finalisés le 30 avril 2005 et le 25 juin 2005.

L'apport de la mission européenne est venu en complément d'un processus qui était déjà avancé avec le soutien de la MONUC, de la Commission Européenne, des États Membres de l'UE et d'autres États, dont l'Angola. Ce dernier apporte une grande contribution, en conseillers et formateurs, ainsi qu'en équipements et par des financements, au développement des forces de sécurité, police et gendarmerie, congolaises<sup>1279</sup>.

La mission EUPOL-Kinshasa est arrivée deux mois avant la déclaration d'opérationnalité de l'UPI. Après cela, la mission européenne a poursuivi l'assistance à la police congolaise. Puis, son mandat va évoluer en fonction de la situation locale. Son rôle est apprécié par les autorités congolaises et par les Nations Unies qui reconnaissent un apport important en moyens, capacités et organisation, en dépit d'une composante humaine très réduite, limitée à une trentaine de personnes.

---

<sup>1278</sup> Union Européenne, Action Extérieure, « EUPOL - KINSHASA - la première Mission européenne de Police en Afrique », octobre 2006, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DocumentPresentationEUPOLOctobre2006.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>1279</sup> International Crisis Group, « La réforme du secteur de la sécurité en RDC », Rapport Afrique n° 104, pp. 10-11, 13 février 2006, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/French%20Translations/Security%20Sector%20Reform%20in%20the%20Congo%20French.pdf> (consulté le 30 novembre 2011). Selon cette source, en « vertu d'un accord bilatéral, c'est un Général angolais qui est responsable des efforts d'intégration de la police et de l'armée congolaises. Les Angolais ont entrepris un programme de formation pour 3800 policiers, 80 membres d'une brigade criminelle et 40 instructeurs de police. (...) Dès le départ, le programme a été très complet, incluant non seulement la formation mais également la fourniture d'équipements, (moyens de transport, armes et munitions, nourriture et soins médicaux ainsi qu'un centre de formation à Kasangulu). La formation est semblable à celle qui est donnée aux brigades anti-terroristes. Conçue à l'origine pour durer 90 jours, la durée de la formation a dû être doublée suite aux conditions physiques insuffisantes des stagiaires. En raison de l'absence quasi-totale de capacité locale, le coût de ces programmes est passé de 8 millions à 18 millions de dollars. Les Angolais se sont plaints du manque de coordination entre les bailleurs de fonds et de l'absence d'un programme de formation uniforme. ». A titre de comparaison, l'UPI était constituée par 1008 policiers alors que la France assurait la formation de 2000 policiers de la Police d'intervention rapide (PIR).

Victime de son succès, l'Action commune du Conseil, 2005/822/PESC, du 21 novembre 2005, annonce ainsi, une réorientation des objectifs d'EUPOL-Kinshasa, qui ne sont plus limités à l'UPI<sup>1280</sup>. Il s'agissait de consolider les gains acquis avec l'UPI et de créer une dynamique de traction positive, au profit de toutes les forces de police congolaises, par la formation des forces de police dans les différentes régions de la RDC. Cette modification du mandat tenait aussi compte du lancement de la seconde mission civile en RDC, dans le domaine de la réforme des forces armées, EUSEC RD Congo. Ce double engagement est une réponse de l'UE aux défis de sécurité que représentent les échéances électorales de 2006, qui nécessitent un effort supplémentaire pour maintenir l'ordre à Kinshasa.

En janvier 2006, EUPOL Kinshasa est admise au sein du Groupe Mixte de Réflexion sur la Réforme et la Réorganisation de la Police Nationale Congolaise (GMRRR). Il s'agit d'une reconnaissance de son rôle actif et positif. Le GMRRR a été créé par le Gouvernement congolais de transition en novembre 2005. Il est composé de 23 personnes qui représentent la RDC, les Nations Unies, l'UE, l'Afrique du sud, l'Angola, la France et le Royaume-Uni. En mai 2006, le GMRRR, a présenté un rapport portant sur un cadre législatif pour la police et un plan d'action pour la refondation de la police nationale congolaise<sup>1281</sup>, qui est encore, en 2012, en cours de mise en œuvre. Le 19 mars 2006, en présence du SG/HR de l'Union Européenne, EUPOL Kinshasa et la MONUC ont signé un arrangement technique pour une meilleure coopération entre les deux missions<sup>1282</sup>. Le 23 mars 2006, le Conseil de l'Union, suivant une recommandation du COPS, a décidé de renforcer les moyens humains d'EUPOL

---

<sup>1280</sup> L'Action commune 2005/822/PESC mandate EUPOL-Kinshasa pour intensifier « l'activité de conseil concernant d'autres questions complémentaires par rapport à la réalisation de la mission de police proprement dite en RDC ».

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2005/822/PESC, du 21 novembre 2005 modifiant et prorogeant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL «Kinshasa»), JOUE L 305 du 24.11.2005, pp. 44-45.

<sup>1281</sup> République démocratique du Congo, Ministère de l'Intérieur, Décentralisation et Sécurité, « Rapport final de présentation, des travaux de réflexion du Groupe Mixte de Réflexion sur la Réforme et la Réorganisation de la Police Nationale Congolaise », 2006, [http://www.reformedelapnc.org/documents/GMRRR\\_Report-en-Francais-2006.pdf](http://www.reformedelapnc.org/documents/GMRRR_Report-en-Francais-2006.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

Pour une étude plus détaillée sur l'assistance internationale à la réforme de la PNC, notamment l'apport de la MONUC, voir NSAKA-KABUNDA Anne Marie, « La réforme de la Police nationale congolaise et la contribution des partenaires internationaux », The Rule of Law in Africa, Konrad-Adenauer-Stiftung African Law Study Library, Vol.6 – Université de Kinshasa, 2011, 21 p., [http://www.the-rule-of-law-in-africa.com/wp-content/uploads/2011/08/Anne-Marie\\_Franz.pdf](http://www.the-rule-of-law-in-africa.com/wp-content/uploads/2011/08/Anne-Marie_Franz.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>1282</sup> Conseil de l'Union Européenne, Communiqué de presse, « Visite du HR Javier Solana à Kinshasa le 19 mars 2006 - signature d'un Arrangement Technique entre la Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) et la Mission EUPOL », <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/eupol-kinshasa/press-releases?lang=fr> (consulté le 30 novembre 2011).

à Kinshasa pendant la durée du processus électoral. L'effectif d'EUPOL a pratiquement doublé avec l'arrivée de 14 policiers européens, auxquels se sont joints 13 Angolais et 2 Maliens. L'Action commune 2006/300/PESC, du 21 avril 2006, prolonge le mandat d'EUPOL jusqu'en décembre 2006 et annonce le renforcement temporaire de son dispositif pour la durée de la période électorale. Le mandat est complété, pour tenir compte de ces circonstances, tout en précisant qu'EUPOL demeure dans son rôle d'assistance et n'a pas un rôle opérationnel<sup>1283</sup>.

Pendant la première année de sa présence en RDC, EUPOL Kinshasa a aussi contribué à la formation d'autres forces de police, comme la Police d'Intervention rapide (PIR) en partenariat avec l'Angola et la France. Le bilan de l'action de ces forces, très encadrées par les formateurs européens et d'autres États, est globalement positif. Même lors de situations de grande tension, en 2006, ces unités de police ont agi de manière très professionnelle et organisée, sans débordement ni violences inutiles. Un facteur de motivation est aussi le fait que ces forces spéciales de police bénéficient de compléments de paiement dont la régularité est garantie par les programmes financiers d'assistance des Nations Unies, de la Commission Européenne et d'autres donateurs, étatiques et privés. L'arrivée et le déploiement d'EUFOR RD Congo, en juin-juillet 2006, a apporté une assistance importante en matière de capacités de renseignement pour EUPOL Kinshasa. Les images, photo et vidéo, recueillies par les drones de la force militaire, ont assisté EUPOL dans la planification et l'organisation des missions de l'UPI lors des troubles électoraux qui ont eu lieu en juillet, en août et en novembre 2006.

Le départ d'EUFOR RD Congo, sans qu'une autre force ayant les mêmes capacités soit déployée, en substitution, a privé EUPOL d'un outil efficace pour aider à une réaction

---

<sup>1283</sup> Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2006/300/PESC du Conseil du 21 avril 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL Kinshasa), JOUE L 111 du 25.4.2006, pp. 12-14.

Le mandat de la mission (Article 3) est complété par deux nouvelles dispositions, selon lesquelles :

« Aux fins du renforcement temporaire d'EUPOL « Kinshasa » pendant le processus électoral, l'EUPOL « Kinshasa » met en place, (...), un élément de soutien à la coordination de la police afin de garantir une réaction renforcée et coordonnée des unités congolaises de gestion des foules à Kinshasa en cas de troubles pendant la période électorale. La zone de compétence est limitée à Kinshasa. L'élément de soutien à la coordination de la police, en tant que partie intégrante d'EUPOL, ne dispose pas de pouvoirs d'exécution.

Aux fins du renforcement temporaire d'EUPOL « Kinshasa » pendant le processus électoral, l'EUPOL « Kinshasa » est autorisée à recourir à des contributions financières bilatérales spécifiques afin de mettre à la disposition des unités congolaises de gestion des foules à Kinshasa des équipements supplémentaires. Des arrangements financiers spécifiques sont convenus directement entre le chef de mission et les contributeurs bilatéraux. »

rapide. Mais le but politique principal de l'engagement européen était accompli, avec la réalisation des élections, l'élection d'un nouveau Président congolais, la formation d'un Gouvernement et les élections locales. Victime de son succès, EUPOL va voir son mandat être prolongé et ses prérogatives élargies territorialement et thématiquement.

## **2. Des prérogatives territoriales et thématiques élargies pour EUPOL.**

À la fin de l'année 2006, le Conseil de l'Union Européenne décide d'étendre le mandat de l'EUPOL-Kinshasa jusqu'au 30 juin 2007 et élargit celui-ci à l'intégration de l'UPI dans les structures de la Police nationale congolaise<sup>1284</sup>. Au premier semestre 2007, l'UE prend une série de décisions relatives à la poursuite de son engagement dans la RSS en RDC. Le 15 février 2007<sup>1285</sup>, le Conseil de l'UE nomme un nouveau Représentant Spécial pour la Région des Grands Lacs, le diplomate néerlandais Roeland Van de Geer, en remplacement d'Aldo Ajello, qui occupait le poste depuis 10 ans. Le 14 mai 2007, le Conseil a adopté deux concepts pour les activités de l'UE en matière de Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) en RDC. Le premier portait sur l'interface entre la mission de police, élargie à toute la RDC, et le secteur de la Justice. C'est la nouvelle mission EUPOL-RD Congo. L'autre portait sur la mission de conseil et d'assistance pour les forces armées, EUSEC RD Congo. Ces décisions visaient à créer ultérieurement une convergence entre les deux missions de l'UE sur le terrain. L'Action commune 2007/405/PESC, du 12 juin 2007, crée la mission EUPOL-RD Congo qui succède à l'EUPOL-Kinshasa, sans discontinuité entre les deux missions<sup>1286</sup>.

---

<sup>1284</sup> Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2006/913/PESC du 7 décembre 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL «Kinshasa»), JOUE L 346 du 9.12.2006, pp. 67-68.

L'Article 3 sur le mandat s'enrichit d'un nouveau paragraphe selon lequel : « L'EUPOL « Kinshasa » continue d'assurer des actions de suivi, d'encadrement et de conseil en ce qui concerne le développement de l'UPI, et contribue à faire en sorte que celle-ci soit intégrée comme il se doit dans la police nationale congolaise (PNC). L'EUPOL « Kinshasa » renforce également son rôle de conseil auprès de la police congolaise en vue de faciliter, en liaison avec l'EUSEC- RD Congo, le processus de réforme du secteur de la sécurité en RDC. »

<sup>1285</sup> Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2007/112/PESC du 15 février 2007 portant nomination du représentant spécial de l'Union Européenne pour la région des Grands Lacs africains, JOUE L 46 du 16.2.2007, pp. 79-82.

Dans cette décision, le Conseil de l'UE exprimait clairement la volonté de « faire en sorte que l'Union Européenne reste engagée vis-à-vis des processus de stabilisation et de reconstruction dans la région, en assurant une présence active sur le terrain et au sein des enceintes internationales compétentes, maintenir le contact avec les principaux acteurs et contribuer à la gestion des crises ; » (Article 2).

<sup>1286</sup> Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2007/405/PESC DU CONSEIL du 12 juin 2007 relative à la mission de police de l'Union Européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE L 151 du

Le mandat d'EUPOL-RD Congo est ambitieux et lie la réforme de la Police à celle de la Justice. Il ne s'agit plus d'assister à la mise en place d'une capacité opérationnelle (l'UPI) mais de participer à un exercice de reconstruction de la RDC, dans les domaines de l'État de droit, de la démocratie, des droits de l'homme et de la bonne gestion des affaires publiques. La cohérence de l'action européenne est mise en avant et EUPOL-RD Congo est appelée à coordonner ses activités avec celles d'EUSEC. Toutefois, et encore en 2012, les deux missions coexistent, mais chacune dans son domaine<sup>1287</sup>.

EUPOL-RD Congo, comme pour la précédente mission, n'a pas de pouvoirs exécutifs. Sa structure reste sensiblement la même, avec un Chef de mission, une équipe de conseillers de police au niveau stratégique, une équipe de conseillers de police au niveau opérationnel, une équipe de conseillers juridiques au niveau stratégique et opérationnel et un soutien administratif. Son effectif est augmenté à 38 cadres internationaux (29 dans EUPOL-Kinshasa) et 19 locaux. Cependant, seuls 8 États Membres contribuent avec des personnels à la mission<sup>1288</sup>. L'un des obstacles dans la recherche de candidats est que les dépenses, salaires et primes, sont à la charge de l'État d'origine, sauf pour quelques dépenses communes. Par ailleurs, la RDC est un pays francophone, où la langue française est la langue officielle. Ce qui limite les possibilités de choix en matière de ressources humaines. Le budget de la mission est de 7,15 millions d'euros pour la période du 1<sup>er</sup> octobre 2011 au 30 septembre 2012<sup>1289</sup>.

---

13.6.2007, pp. 46-51.

Le mandat de la mission lui assigne deux objectifs majeurs que sont (1) la contribution « à la réforme et à la restructuration de la Police Nationale Congolaise (PNC) en soutenant la mise en place d'une force de police viable, professionnelle et multiethnique/ intégrée, en tenant compte de l'importance de la police de proximité dans le pays tout entier » et (2) l'interaction « étroite avec EUSEC RD Congo et les projets de la Commission et [la] coordination avec les autres efforts consentis au niveau international dans le domaine de la réforme de la police et de la justice pénale. »

<sup>1287</sup> Cette situation tient en partie à leur composition différente, des cadres de la police pour EUPOL et des officiers des forces armées des États membres pour EUSEC. Leurs domaines d'intervention sont aussi différents. Dans les deux cas EUPOL et EUSEC agissent dans un cadre multilatéral très diversifié où elles travaillent avec les Nations Unies, des États, les autorités et les forces de sécurité congolaises et des ONG, engagés dans la RSS en RDC.

<sup>1288</sup> L'Allemagne, la Belgique, la Finlande, la France, l'Italie, la Pologne, le Portugal et la Suède.

<sup>1289</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/537/PESC du 12 septembre 2011 modifiant et prorogeant la décision 2010/576/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE L 236 du 13.9.2011, p. 9.

Le budget d'EUPOL-RD Congo a augmenté de 24% en cinq ans. Le nombre d'agents est d'une quarantaine de personnels internationaux et une vingtaine de locaux. L'Angola c'est le seul pays tiers qui participe à la mission.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Le budget de la PESC aujourd'hui : bilan très positif, trop même ! », 8

La nouveauté dans EUPOL RD Congo c'est l'association des efforts de reconstruction de la PNC avec la mise en place d'un système judiciaire pénal. EUPOL assiste les autorités congolaises dans l'établissement d'un cadre de travail entre la Police et la Justice et contribue au développement de la police judiciaire, de la police de recherche et d'intervention et de la police technique et scientifique. Toutes ces activités sont coordonnées avec d'autres acteurs internationaux et des États contributeurs réunis, ainsi qu'avec les autorités congolaises, au sein du Comité de Suivi de la Réforme de la Police (CSRP), inauguré le 14 février 2008, cadre unique de travail, sur cette question, au Ministère de l'Intérieur de la RDC<sup>1290</sup>. Le CSRP a élaboré le texte de la loi Organique portant organisation et fonctionnement de la Police Nationale Congolaise, adoptée, dans sa version définitive, le 24 mars 2011 par l'Assemblée Nationale<sup>1291</sup>. L'action d'EUPOL-RD Congo porte aussi sur la sensibilisation et à la formation en matière de respect des Droits de l'homme et en matière de violences sexuelles. La mission européenne a lancé plusieurs initiatives dans ce domaine, notamment depuis la crise de 2008, où un grand nombre d'agressions sexuelles ont été répertoriées lors des combats dans la région du Kivu. EUPOL a aussi des activités en matière d'audit et de gestion au sein des forces de police et dans le cadre de la lutte contre la corruption.

Le mandat de la mission a été modifié en 2007, en 2008, en 2009 et 2010<sup>1292</sup>, avec, à

---

septembre 2011, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/le-budget-de-la-pesc-aujourd'hui-bilan-tres-positif-trop-meme.html> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>1290</sup> République Démocratique du Congo, « Termes de référence du Secrétariat exécutif et des groupes de travail du Comité de Suivi de la Réforme de la Police (CSRP) », Kinshasa, 11 juin 2007, [http://www.csrp.cd/images/stories/documents/termes\\_de\\_reference\\_CSRP.pdf](http://www.csrp.cd/images/stories/documents/termes_de_reference_CSRP.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>1291</sup> République Démocratique du Congo, « Loi organique N° 11/013 du 11 août portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise », 11 août 2011, <http://www.csrp.cd/images/stories/documents/Loi%20organique%20PNC%202011.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>1292</sup> Conseil de l'Union Européenne, Action Commune 2008/38/PESC du 20 décembre 2007, modifiant l'Action Commune 2007/405/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne menée dans le cadre de la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République Démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE L 9 du 12.1.2008, pp. 18-20 ;

Conseil de l'Union Européenne, Action Commune 2008/485/PESC du 23 juin 2008, modifiant et prorogeant l'Action Commune 2007/405/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne menée dans le cadre de la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République Démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE L 164 du 2536.2008, pp. 44-45 ;

Conseil de l'Union Européenne, Action Commune 2009/769/PESC du 19 octobre 2009, modifiant l'action commune 2007/405/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE L 274 du 20.10.2009, p. 45-46 ;

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2010/576/PESC du Conseil du 23 septembre 2010, relative à la mission de police de l'Union Européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République Démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE L 254 du

chaque fois, un élargissement du mandat à une variété croissante de tâches, en rapport avec les activités principales d'EUPOL, en matière d'assistance, de conseil, d'encadrement et de projets, ainsi qu'en ajoutant des interventions dans des domaines tels que les droits de l'homme, les violences sexuelles et la lutte contre la corruption. Mais, en dépit de la volonté d'étendre l'action d'EUPOL à toute la RDC, la mission n'a qu'un seul bureau en dehors de Kinshasa, à Goma.

Le 8 octobre 2010, le Comité Politique et de Sécurité de l'UE a aussi nommé un nouveau Chef de mission, le Commissaire divisionnaire belge, Jean-Paul Rikir, en remplacement du Superintendant Adílio Custódio, qui était en poste depuis 2007 (et de 2004 à 2007 avec EUPOL-Kinshasa)<sup>1293</sup>. La Décision du Conseil, 2011/537/PESC, du 12 septembre 2011, recadre le mandat et les tâches d'EUPOL RD Congo et prolonge la mission jusqu'au 30 septembre 2012<sup>1294</sup>. En plus de la mission traditionnelle d'assistance à la réforme de la police, dans le cadre du plan stratégique 2010-2012 et à la mise en place de l'interface avec le secteur de la justice pénale, la mission se voit confier des tâches en matière de concepts et de leur mise en œuvre ainsi que de capacités dans le domaine opérationnel<sup>1295</sup>. Ces activités prennent en compte les besoins de sécurisation du processus électoral congolais de novembre 2011, où la police, encore une fois, a fait preuve de professionnalisme et de retenue dans un contexte difficile, marqué par des violences localisées et contenues.

Ce professionnalisme policier est également, du côté militaire, l'un des objectifs d'EUSEC-RD Congo, dans le cadre du processus, mené en parallèle, de responsabilisation de la RDC pour assurer son intégrité territoriale, largement entamé à l'extérieur, mais aussi du fait du repli identitaire.

## **B. Une responsabilisation congolaise par EUSEC pour l'intégrité durable de la RDC.**

En parallèle à la mission d'assistance en matière de police, le Conseil de l'UE a décidé, en 2005, de lancer une mission d'assistance aux forces armées congolaises (FARDC).

---

29.9.2010, pp. 33-39.

<sup>1293</sup> Comité Politique et de Sécurité, Décision EUPOL RD Congo/1/2010 du 8 octobre 2010 relative à la nomination du chef de la mission EUPOL RD Congo, (2010/609/PESC), JOUE L 266 du 9.10.2010, p. 60.

<sup>1294</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/537/PESC du 12 septembre 2011 modifiant et prorogeant la décision 2010/576/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE L 236 du 13.9.2011, p. 9.

<sup>1295</sup> Idem, Article 2, Mandat, §. 2, a) et b).

EUSEC RD Congo est une mission civile de conseil et d'assistance en matière de RSS, qui a pour objectif d'assister les autorités de la RDC, en coopération avec les autres partenaires internationaux du pays, au premier rang desquels se trouvent les Nations Unies, dans la mise en place d'une armée nationale brassée et intégrée. Cette tâche est primordiale pour la stabilisation de la RDC et la sécurisation du pays, face à ses voisins, qui profitent des faiblesses intrinsèques du pays pour étendre leur influence et leur contrôle politique et, surtout, économique. La mise en place des FARDC avait fait l'objet de documents additifs à l'Accord Global et Inclusif de Pretoria. L'urgence, en 2002, était de réunir les différents groupes armés qui se disputaient le pouvoir et le contrôle des provinces de la RDC, au sein d'une armée nationale. Ce processus comprenait aussi des volets de Désarmement, de Démobilisation et de Réinsertion (DDR) ou de Désarmement, Démobilisation, Rapatriement, Réintégration et Réinstallation (DDRRR)<sup>1296</sup>. Mais force est de constater, en 2012, que les résultats sont modestes et fragiles.

Le regroupement des différentes milices armées a été jugé nécessaire, par les Nations Unies et aussi par l'UE et d'autres États et organismes engagés dans le règlement des conflits en RDC. L'objectif était de mieux contrôler les groupes armés, lancer un processus de réconciliation entre combattants, atténuer les différences ethniques ou les appartenances tribales et éviter le développement d'armées privées, sous commandement de chefs de guerre ou identifiées à un groupe ethnique ou tribal. L'Union Européenne, avec la Commission, assiste financièrement des programmes de démobilisation et de réinsertion dans la vie civile des combattants et des enfants soldats. EUSEC-RD Congo représente la contribution de la PESD en matière de réforme du secteur de la sécurité, aux côtés d'EUPOL-Kinshasa. Son mandat essentiellement d'assistance et sa composition par des conseillers, vont être envisagés pour mieux mesurer son apport au défi qu'est la réforme des FARDC.

### **1. Une assistance à l'intégration des FARDC par des conseillers EUSEC.**

L'Action commune 2005/355/PESC du Conseil de l'Union Européenne, du 2 mai 2005, crée la mission civile EUSEC-RDC, la deuxième en dehors de l'Europe, après EUPOL-Kinshasa, avec une composition militaire majeure. Son mandat initial visait explicitement

---

<sup>1296</sup> ZEEBROEK Xavier (coordinateur), MEMIER Marc et SEBAHARA Pamphile, « La mission des Nations Unies en RD Congo, bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), Rapport 4-2011, pp. 16-24, 4 octobre 2011, <http://www.grip.org/fr/siteweb/images/RAPPORTS/2011/Rapport%202011-4.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

l'assistance au processus d'intégration des FARDC<sup>1297</sup>. L'Action commune démontre aussi l'ambition, qui ne s'est pas concrétisée par la suite, de lancer une grande mission européenne de RSS, qui aurait concerné la police, les forces armées et la justice. En RDC il ne manque qu'une mission de type EULEX<sup>1298</sup>. Au lieu de cela, c'est EUPOL-RD Congo qui s'occupe de l'interface police-justice. EUSEC a amorcé ses activités le 8 juin 2005 sous commandement du Général français, Pierre Joana. Son budget initial, pour la première année était de 1,6 millions d'euros. La mission avait un effectif de 8 cadres internationaux, à majorité français, belges et portugais. En 2012, la mission compte une cinquantaine de cadres internationaux, de 14 États membres<sup>1299</sup> et un officier des États-Unis (depuis 2011).

Elle dispose d'un budget de 13 600 000 euros. Les activités d'EUSEC sont conduites à partir de Kinshasa. La mission a aussi des représentants à Bukavu, dans la 10<sup>e</sup> Région militaire, et à Goma, dans la 8<sup>e</sup> RM<sup>1300</sup>. Ces deux RM couvrent les Kivus, où la violence armée est encore très présente avec des infiltrations de troupes rwandaises et ougandaises, qui pourchassent des combattants hutus ou de l'Armée de Résistance du Seigneur, de Joseph Kony. L'évolution de la mission, depuis 2005, démontre la volonté d'engagement et aussi d'influence, de l'UE, dans le processus de réforme des FARDC.

En dépit de son budget, EUSEC n'a pas d'autorité exécutive en matière d'engagements financiers pour des projets. Cette situation résulte du fait que c'est la Commission qui finance la mission, mais sans avoir un droit de contrôle sur les fonds, qui

---

<sup>1297</sup> Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2005/355/PESC du Conseil, du 2 mai 2005, relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République Démocratique du Congo (RDC), JOUE L 112 du 3.5.2005, pp. 20-23.

Dans le paragraphe premier, EUSEC est définie comme « une mission de conseil et d'assistance en matière de réforme du secteur de la sécurité en République Démocratique du Congo (RDC), (...), en vue de contribuer à une intégration réussie de l'armée en RDC. La mission doit fournir conseil et assistance aux autorités congolaises compétentes en matière de sécurité en veillant à promouvoir des politiques compatibles avec les droits de l'homme et le Droit International humanitaire, les normes démocratiques et les principes de bonne gestion des affaires publiques, de transparence et de respect de l'État de droit. ». Ce qui va bien au-delà de l'urgence qui était d'obtenir un début d'intégration des différents groupes armés congolais dans les nouvelles forces armées nationales.

<sup>1298</sup> La première mission « État de droit » de l'UE a été la mission EUJUST « Thémis », en Géorgie, du 16 juillet 2004 au 14 juillet 2005.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2004/523/PESC du 28 juin 2004, relative à la mission «État de droit» menée par l'Union Européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS, JOUE L 228 du 29.6.2004, pp. 21-24.

<sup>1299</sup> L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Suède. La France, la Belgique et le Portugal fournissent 1/3 des effectifs (17 personnes, dont 10 français).

<sup>1300</sup> La RDC est divisée en 11 Régions Militaires : Bandundu, Bas-Congo, Équateur, Kasai-Occidental, Kasai Oriental, Katanga, Maniema, Nord Kivu, Province Orientale, Sud Kivu et Kinshasa.

sont utilisées dans le cadre d'une mission qui relève de la PSDC, sous le contrôle stratégique du COPS. Ce qui oblige EUSEC à « contracter » avec les agences des Nations Unies, comme le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) ou utilise les cadres de coopération intergouvernementale et bilatérale présents en RDC, comme les groupes de contact informels qui réunissent les Ambassadeurs des États Membres de l'UE dans le pays. EUSEC agit davantage comme un gestionnaire de projets, qui sont financés directement par les États membres<sup>1301</sup> ou par d'autres partenaires internationaux.

L'une des premières activités pratiques d'EUSEC a été l'assistance à la mise en place d'un système de paiement des soldes pour les membres des FARDC. Ce système a été conçu en coopération avec la MONUC, qui transportait les fonds, issus de la contribution nationale et des donateurs internationaux et étatiques, pour une distribution orthodoxe dans les régions et les camps militaires. Ce qui a aidé à faire face aux problèmes de corruption et de non-versement des fonds aux destinataires finaux, les officiers et les soldats. À cet effet, un système de traçabilité et de responsabilité a été développé par EUSEC et mis en pratique, avec des résultats positifs, dès 2007. Les conseillers EUSEC sont aussi présents à différents niveaux dans les structures du Ministère de la Défense où ils assistent au processus de reconstruction des FARDC<sup>1302</sup>.

En matière de réalisations, la mission EUSEC-RD Congo a réussi à devenir un partenaire crucial pour l'avenir des forces armées congolaises. À son actif on peut compter<sup>1303</sup> :

- l'assistance au recensement des militaires congolais, au nombre de 130 000 et la

---

<sup>1301</sup> À titre d'exemple on peut citer la « Formation de spécialistes en Technologies de l'Information pour les Forces Armées Congolaises », organisée par l'EUSEC RD-Congo en 2008, avec le financement du Royaume-Uni et la remise en service de l'Hôpital Militaire de Référence de Camp Kokolo et de ses services de gynécologie ; un projet soutenu par EUSEC en 2011, avec le financement de la République tchèque.

EUSEC, communiqué de presse sur « Meilleurs services de santé aux femmes au sein des FARDC à Kinshasa », 14 janvier 2011, [http://consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/FARDC-EUSEC%20RDC\\_CommdPresse\\_Rehabilitation%20de%20la%20maternit%C3%A9%20de%20Camp%20Kokolo%20\(no.01-2011,14janv11\).pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/FARDC-EUSEC%20RDC_CommdPresse_Rehabilitation%20de%20la%20maternit%C3%A9%20de%20Camp%20Kokolo%20(no.01-2011,14janv11).pdf) (consulté le 30 novembre 2011) ;

EUSEC, note technique sur le « Projet « Modernisation de l'administration des FARDC », Formation en Technologies d'Information au profit des Forces Armées de la RDC », 11 novembre 2008, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081020-Stage\\_informatique\\_FIN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081020-Stage_informatique_FIN.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>1302</sup> En février 2012, deux colonels de l'EUSEC ont été mis « à la disposition du cabinet du Ministre de la Défense et de l'État-major général des FARDC ».

« Le programme d'action EUSEC-RDC 2012 signé à Kinshasa », 11 février 2012, <http://www.digitalcongo.net/article/81356> (consulté le 30 novembre 2011).

<sup>1303</sup> Voir EUSEC, communiqués de presse et fiches d'information, <http://consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eusec-rd-congo?lang=fr> (consulté le 30 septembre 2012).

- distribution de cartes d'identité militaires biométriques, à partir de 2012 ;
- la réforme de l'administration des personnels et des finances, avec des stages de formation suivis par environ 1800 cadres ;
  - la formation de formateurs de l'École d'administration pour l'obtention du brevet d'officier d'administration ;
  - la redynamisation de la gestion des ressources humaines et la participation à l'élaboration de textes réglementaires, administratifs et financiers ;
  - l'installation d'un réseau informatique territorial en 2010 ;
  - la relance de la formation au sein des FARDC avec la création du commandement général des écoles militaires à Kinshasa, la réhabilitation de l'École des sous-officiers, de l'École d'infanterie et de l'École d'artillerie à Kitona, la réouverture de l'Académie militaire et de l'École d'administration à Kananga ainsi que de l'École de la logistique à Kinshasa.

Toutes ces activités contribuent au développement des FARDC et, aussi, au renforcement de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire. Ce processus d'appropriation est censé se prolonger jusqu'en 2025, dans le cadre d'un Plan de réforme des FARDC, préparé par le Ministère de la Défense de la RDC et présenté aux partenaires internationaux, le 26 janvier 2010. C'est à l'aune de la mise en œuvre amorcée de chacune des trois phases de ce Plan de réforme, 2009-2025, des FARDC, que doit être appréciée la contribution européenne.

## **2. Un apport satisfaisant, quoique limité d'EUSEC à la réforme des FARDC.**

Les FARDC sont régies par la loi organique 11/012 du 11 août 2011 qui dispose, dans ses articles 53 à 55, que les forces armées sont une armée de métier, nationale, républicaine et soumise au contrôle politique (civil), au service de la nation « toute entière » et qui ont pour missions de défendre l'intégrité du territoire national et les frontières, la protection des personnes et de leurs biens, les intérêts fondamentaux du pays, les secours en cas de catastrophe naturelle et la participation à de opérations humanitaires avec les Nations Unies et l'Union Africaine<sup>1304</sup>. La loi de 2011, est une version révisée de la loi organique 04/23,

---

<sup>1304</sup> République Démocratique du Congo, « Loi organique N° 11/012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des forces armées », 11 août 2011, <http://www.reformedelapnc.org/documents/Loi-Organique-sur-les-FARDC.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

adoptée par le Parlement de transition, le 12 novembre 2004. Ce texte a dû être adapté pour prendre en compte l'entrée en vigueur de la Constitution du 12 février 2006 et l'évolution de la situation politique et militaire en RDC, jusqu'en 2009. Les événements de 2008 et 2009, à l'est du Congo, à la frontière avec le Rwanda, ont mis en évidence les problèmes d'intégration des FARDC, le manque d'organisation et de discipline<sup>1305</sup>. La MONUC s'est trouvée en première ligne des affrontements. Mais, sauf dans des circonstances de légitime défense, les unités militaires des Nations Unies ne sont pas intervenues dans les combats entre les forces

---

Le Titre II sur l'organisation et les missions des forces armées dispose, dans le Chapitre I sur les Dispositions générales, que :

« Article 53 :

Les Forces Armées de la République Démocratique du Congo sont une Armée nationale, républicaine, apolitique et soumise à l'autorité civile. Elles sont une Armée de métier.

Article 54 :

Les Forces Armées de la République Démocratique du Congo sont au service de la Nation congolaise toute entière. Nul ne peut, sous peine de haute trahison, les détourner à ses propres fins. Nul ne peut, sous peine de haute trahison, organiser des formations militaires, paramilitaires ou des milices privées, ni entretenir une jeunesse armée.

Article 55 :

Les Forces Armées de la République Démocratique du Congo ont pour mission de défendre l'intégrité du territoire national et les frontières. Dans les conditions fixées par la loi, elles participent en temps de paix au développement économique, social et culturel ainsi qu'à la protection des personnes et de leurs biens.

En temps de guerre ou à l'occasion de la proclamation de l'état de siège, de l'état d'urgence ou lors de la réquisition des Forces Armées, celles-ci assurent la protection des personnes et de leurs biens ainsi que des intérêts fondamentaux du pays sur le territoire national et en dehors de celui-ci.

Les Forces Armées participent également aux opérations de secours en cas de catastrophes et calamités naturelles, conformément à la loi. Elles effectuent des missions humanitaires, de maintien de la paix et de résolution des conflits dans le cadre des Nations-Unies, de l'Union Africaine et des Accords bilatéraux et multilatéraux liant la République Démocratique du Congo. »

<sup>1305</sup> Pour une analyse critique de l'assistance internationale et de l'état des réformes des FARDC voir CIHUNDA HENGELELA Joseph, « Réforme des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), Réflexions sur le rôle des partenaires internationaux », The Rule of Law in Africa, Konrad-Adenauer-Stiftung African Law Study Library, Vol.6 – Université de Kinshasa, 2011, 30 p. , [http://www.the-rule-of-law-in-africa.com/wp-content/uploads/2011/08/Joseph\\_Franz.pdf](http://www.the-rule-of-law-in-africa.com/wp-content/uploads/2011/08/Joseph_Franz.pdf) (consulté le 15 janvier 2012).

Dans sa conclusion, l'auteur considère « qu'une armée crédible et efficace est un atout pour la garantie de la stabilité politique, pour la croissance économique et pour la cohésion sociale » mais que « l'armée congolaise sous ses différentes dénominations, n'a pas contribué à la conservation de l'indépendance politique à laquelle elle n'avait pas concouru à arracher. Sur le plan économique, elle a aggravé la destruction du tissu économique en militarisant le commerce et en se livrant aux pillages dès le début des années 90. Sur le plan social, le militaire congolais a réussi à inculquer dans l'imaginaire populaire une certaine supériorité de l'homme en uniforme sur le civil devenant très vulnérable en face de ses besoins ». Sur les réformes en cours, l'auteur estime que « le processus semble s'enliser dans l'immobilisme dû au manque de volonté politique claire. Le danger qui guette la réforme de l'armée est celui de la voir devenir l'affaire du seul Président de la République et d'un groupe des militaires ; ce qui pourrait déboucher à la « milicisation » de la nouvelle armée. Il urge donc que le processus de la réforme de l'armée soit placé sous le contrôle à la fois politique (Parlement) et citoyen (les organisations de la société civile et les Églises). L'apport des partenaires internationaux est indispensable mais mérite une coordination pour éviter le double emploi. Tant que la question de l'armée ne sera pas résolue définitivement au Congo, la paix sera toujours en péril. »

du Général Nkunda et les FARDC, et ensuite, entre les FARDC, en alliance avec les forces rwandaises, contre des combattants hutus.

Cet épisode a poussé les Nations Unies, EUSEC et les autres acteurs internationaux, engagés en RDC, à accroître leurs efforts en vue du succès de la réforme des forces armées, et, par extension, de tout le secteur de la sécurité nationale. C'est dans cette perspective que les autorités congolaises, avec l'assistance internationale, ont présenté trois projets de loi portant sur l'organisation et le fonctionnement général de la Défense ; l'organisation et le fonctionnement des Forces armées et l'organisation et la composition du Conseil Supérieur de la Défense<sup>1306</sup> .

Les autorités ont aussi conçu le Plan de réforme des FARDC, en 2010. Ce Plan vise à renforcer les FARDC en réorganisant les chaînes de commandement territoriales et opérationnelles. Il comprend trois phases et prévoit un effectif total d'environ 141 000 militaires. Les objectifs assignés à chaque phase sont<sup>1307</sup> :

- la phase 1 (2009-2011) concerne la réorganisation, la formation, l'équipement et le redéploiement d'unités des FARDC dans des zones clefs des diverses régions du pays pour faire face à des situations d'urgence, en vue de préparer les FARDC à prendre la relève de la MONUSCO, projet encore en cours ;
- la phase 2 (2011-2016) consiste à poursuivre le déploiement des unités assurant une présence militaire à l'échelle du territoire, et à établir des unités de réaction rapide et de défense, phase en passe de réalisation pour la première partie ;
- au cours de la phase 3 (2016-2025), le plan prévoit l'optimisation de la capacité militaire des FARDC et leur participation éventuelle à des opérations de maintien de la paix menées sous l'égide de l'Union Africaine ou des Nations Unies.

Cet ambitieux projet est toutefois très dépendant de l'assistance internationale. Il suppose un engagement long des Nations Unies, de l'UE, d'autres organisations et États dans ce processus. Son lancement, coïncide avec le changement d'orientation de la MONUC, dont

---

<sup>1306</sup> Les trois projets de loi ont été adoptés par l'Assemblée Nationale en octobre 2010. Ils ont été repris dans la loi organique 11/012 du 11 août 2011, sauf pour les dispositions sur la composition et les attributions du Conseil Supérieur de la Défense, qui font l'objet d'une loi organique qui est entrée en vigueur en 2011.

<sup>1307</sup> NGANGOUE Nana Rosine, « Réforme militaire : poser les bases d'une armée républicaine », Échos de la MONUSCO, Division de l'Information Publique de la MONUSCO, Vol. 1, n°05, pp. 4-5, 10 Novembre 2010, <http://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=7jeggGZIfNM%3D&tabid=1268&mid=4909> (consulté le 30 novembre 2011).

le mandat a été redéfini par la Résolution 1925 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, du 28 mai 2010. La MONUC est devenue la MONUSCO, avec l'ajout du substantif « Stabilisation ». La Résolution 1925 met l'accent sur la responsabilité première de la RDC en matière de sa sécurité<sup>1308</sup>, dans une logique d'appropriation qui est aussi une reconnaissance des limites d'une assistance qui parfois, s'imposait et suivait des modèles d'organisation qui ne tenaient pas compte des réels besoins et réalités du terrain en RDC. La MONUSCO devient un partenaire de la RDC dans le processus d'appropriation, alors que la MONUC était un garant de la sécurité, avec l'autonomie d'action par rapport aux FARDC. En même temps, la MONUSCO s'engage aussi dans une posture plus offensive que par le passé en soutenant directement « l'action que mène le Gouvernement de la République Démocratique du Congo pour conduire à bonne fin les opérations militaires en cours contre les FDLR, l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA) et d'autres groupes armés »<sup>1309</sup>. La MONUSCO est chargée aussi de « coordonner les stratégies avec les autres missions des Nations Unies déployées dans la région pour améliorer le partage de l'information eu égard aux attaques de la LRA et, à la demande du Gouvernement de la République Démocratique du Congo, fournir éventuellement un soutien logistique pour les opérations militaires régionales menées contre la LRA en République Démocratique du Congo ».

En matière de soutien au processus de réforme des FARDC et de la RSS, les Nations Unies entendent garder leur rôle prédominant, par l'intermédiaire de la MONUSCO. Les Nations Unies sont ainsi mobilisées pour l'assistance aux FARDC et à leur réforme, à la réforme de la police, du secteur de la Justice et en matière de Désarmement, Démobilisation, Rapatriement, Réintégration et Réinstallation (DDRRR) des anciens combattants et des enfants soldats, en « tenant pleinement compte du rôle prépondérant du Gouvernement de la République Démocratique du Congo »<sup>1310</sup>.

---

<sup>1308</sup> Conseil de Sécurité, Résolution N° 1925 (2010) sur la situation concernant la République démocratique du Congo, S/RES/1925 (2010), 28 mai 2010, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1925%20\(2010\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925%20(2010)) (consulté le 30 novembre 2011).

Le paragraphe 5 de la Résolution dispose que « le Gouvernement de la République Démocratique du Congo est responsable au premier chef de la sécurité, de la consolidation de la paix et du développement dans le pays et l'encourage à rester fermement engagé en faveur de la protection de sa population et à se doter pour cela de forces de sécurité professionnelles et durables, à promouvoir les solutions non militaires comme partie intégrante de l'action générale menée pour réduire la menace que constituent les groupes armés congolais et étrangers et à rétablir pleinement l'autorité de l'État dans les zones libérées des groupes armés ».

<sup>1309</sup> Idem, paragraphe 12, h) sur le mandat de la MONUSCO.

<sup>1310</sup> Ibidem, paragraphe 12, l).

L'action des Nations Unies en RDC, avec la MONUC et ensuite la MONUSCO, est devenue au long des années une affaire de réputation pour l'organisation internationale. Dans la réalité, les acteurs locaux et régionaux poursuivent leurs stratégies en RDC et dans la région, en coopérant avec la MONUSCO ou en l'ignorant, quand leurs intérêts nationaux sont en jeu. Lors du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'indépendance de la RDC, le président Joseph Kabila a fait référence à une réduction de la présence de la MONUSCO, en vue de son départ<sup>1311</sup>. Mais cette allusion n'a eu aucune incidence ultérieure sur la présence et les effectifs de la MONUSCO.

Le Conseil de l'UE a ainsi décidé d'adapter le mandat et la structure de la mission EUSEC-RD Congo aux évolutions congolaises en matière de réforme des forces armées. Depuis 2005, la mission avait subi des ajustements divers<sup>1312</sup>. La Décision 2010/565/PESC du

---

<sup>1311</sup> International Crisis Group, HARA Fabienne, « Time to pull out UN troops in Congo? Not so fast », 14 mai 2010, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/hara-time-to-pull-out-UN-troops-in-congo-not-so-fast.aspx> (consulté le 30 novembre 2011).

Lors des élections de 2011, la MONUSCO a été critiquée par le principal candidat de l'opposition Etienne Tshisekedi et par une partie des partis d'opposition car, la mission est perçue comme favorable au maintien de Joseph Kabila au poste de Président. Le Président Joseph Kabila a été réélu avec 48,9% des suffrages exprimés et 32,3% pour M. Tshisekedi (Source, CENI, <http://ceni.gouv.cd> (consulté le 15 janvier 2011)).

<sup>1312</sup> Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2005/868/PESC du 1er décembre 2005 modifiant l'action commune 2005/355/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC) en ce qui concerne la mise en place d'un projet d'assistance technique relatif à l'amélioration de la chaîne de paiement du ministère de la défense en RDC, JOUE L 318 du 6.12.2005, pp. 29-31 ;

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2006/303/PESC du 25 avril 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/355/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC), désignation d'experts de l'EUSEC auprès du gouvernement congolais, JOUE L 112 du 26.4.2006, p. 18 ;

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2007/192/PESC du 27 mars 2007 modifiant l'action commune 2005/355/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC), recours aux contributions des États membres pour la réalisation de projets spécifiques et envoi d'experts de l'EUSEC auprès des Régions militaires de la RDC, JOUE L 87 du 28.3.2007, pp. 22-23 ;

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2007/406/PESC du 12 juin 2007 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), révision du mandat en accord avec les décisions précédentes et pour tenir compte de l'évolution de la RDC, JOUE L 151 du 13.6.2007, pp. 52-56 ;

Comité Politique et de Sécurité, Décision EUSEC/1/2008 du 12 février 2008 relative à la nomination du chef de la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), (2008/171/PESC), Colonel Michel Sido (France), JOUE L 56 du 29.2.2008, p. 63 ;

Comité Politique et de Sécurité, Décision EUSEC/2/2008 du 24 juin 2008 relative à la nomination du chef de la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), (2008/490/PESC), Général Jean-Paul Michel (France), JOUE L 168 du 28.6.2008, p. 41 ;

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2009/709/PESC du 15 septembre 2009 relative à la mission de

Conseil, du 21 septembre 2010, prend en effet acte du passage de la MONUC à la MONUSCO, et affirme la volonté de renforcer la coopération sur le terrain entre EUSEC, EUPOL et la MONUSCO. La Décision prend aussi en considération l'imminence d'une année électorale, avec des incertitudes et des possibilités de déstabilisation et de violences. Pour faire face à ces défis, le Conseil de l'UE affirme sa volonté de renforcer l'engagement européen en RDC, dans le domaine de la RSS. Les moyens d'EUSEC sont renforcés, en personnel et au niveau du budget. Ce qui permet à la mission de lancer de nouvelles activités et de mettre en œuvre des projets visant à une accélération du processus de réforme des FARDC. Par une Décision du COPS, EUSEC 1/2010, du 18 mai 2010, il a été créé un Comité des contributeurs<sup>1313</sup> pour permettre à EUSEC d'avoir la possibilité de mieux allouer les fonds mis à sa disposition par les États membres, pour des projets spécifiques.

Dans sa décision, le Conseil considère que « la coordination de l'engagement de l'UE devrait être renforcée entre les deux missions, entre les acteurs européens en RDC, ainsi qu'entre Bruxelles et Kinshasa »<sup>1314</sup>. Toutefois, il n'y a pas d'accord entre les États membres ni au niveau des secrétariats du Conseil et de la Commission, pour mettre en place une grande mission qui engloberait la Police, les Forces armées et la Justice. Au lieu de cela, la décision formalise les procédures de coordination entre EUSEC et EUPOL, qui existaient sur une base ad hoc, en vue de rechercher des synergies « en particulier en ce qui concerne les aspects horizontaux de la RSS en RDC, ainsi que dans le cadre de la mutualisation de fonctions entre les deux missions, notamment dans les domaines des activités transversales »<sup>1315</sup>. Mais, les deux missions demeurent séparées.

La coordination, déjà existante, avec les FARDC, les Nations Unies et les États tiers engagés dans le domaine de la défense, du processus de la RSS en RDC, est réaffirmée. La « séparation des pouvoirs » est maintenue entre le Chef de la délégation de l'UE à Kinshasa, qui représente la Commission, et le Représentant Spécial. En dépit du Traité de Lisbonne, la

---

conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), soutien à la préparation et à la mise en œuvre du plan de réforme des FARDC, JOUE L 246 du 18.9.2009, pp. 33-37.

<sup>1313</sup> Comité Politique et de Sécurité, Décision EUSEC/1/2010 du 18 mai 2010 portant établissement du Comité des contributeurs pour la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), (2010/297/PESC), JOUE L 127 du 26.5.2010, pp. 14-15.

<sup>1314</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2010/565/PESC du Conseil du 21 septembre 2010, relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République Démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), JOUE L 248 du 22.9.2010, pp. 59-63.

<sup>1315</sup> Idem, Article 11, Cohérence et Coordination, p. 36.

mise en place d'une chaîne de commandement politique et opérationnelle intégrée n'est pas encore acceptée comme méthode pour accroître l'efficacité des opérations de l'UE. Cette situation résulte, en grande partie, au fait que dans les missions relevant de la PSDC, les États membres entendent garder le contrôle sur leurs personnels détachés. Il s'agit de questions institutionnelles et d'ordre politique, qui, ensemble avec quelques lacunes capacitaires et des interférences d'autres acteurs, internationaux, étatiques et non-étatiques, limitent l'efficacité des actions européennes de pacification de l'Afrique subsaharienne.

Le 8 octobre 2010, le COPS a nommé le Général António Martins, du Portugal, Chef de la mission EUSEC-RD Congo<sup>1316</sup>. Le 12 septembre 2011, le Conseil de l'UE a décidé de prolonger la mission, du 1<sup>er</sup> octobre 2011, jusqu'au 30 septembre 2012<sup>1317</sup>. Au vu du calendrier des phases de la réforme des FARDC, la mission européenne devra être maintenue jusqu'en 2016.

Au début de l'année 2012, le 14 février, EUSEC a remis aux FARDC deux documents d'instructions sur l'organisation de la logistique des forces armées congolaises, élaborés par la mission européenne, en coopération avec les FARDC. Ce projet était en cours de réalisation depuis 2009. Le « Règlement d'ordonnance, armes et munitions » est destiné à la sécurisation des armes et des munitions. Le « Règlement de transport par route » concerne l'approvisionnement logistique des unités des forces armées<sup>1318</sup>.

La logistique et la modernisation des infrastructures militaires sont deux des priorités de la mission EUSEC pour 2012, annoncées par le Général António Martins, le 27 janvier 2012<sup>1319</sup>, lors d'une cérémonie d'échange des vœux, au siège de la mission. Les autres domaines d'action sont :

- la gestion des ressources humaines et la livraison des cartes d'identité biométriques

---

<sup>1316</sup> Comité Politique et de Sécurité, Décision EUSEC/2/2010 du 8 octobre 2010 relative à la nomination du chef de la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), (2010/610/PESC), JOUE L 266 du 9.10.2010, p. 61.

<sup>1317</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/538/PESC du 12 septembre 2011 modifiant la décision 2010/565/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), JOUE L 236 du 13.9.2011, p. 10.

<sup>1318</sup> « Avec l'appui de l'EUSEC : Les FARDC dotées des règlements d'ordonnance logistique et de transport routier », 15 février 2012, <http://www.groupeavenir.cd/spip.php?article44161> (consulté le 25 février 2012).

<sup>1319</sup> « Les écoles militaires et la logistique des Fardc en cours de modernisation », 30 Janvier 2012, [http://www.lephareonline.net/lephare/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=54%3Arokstories&id=4936%3Ales-ecoles-militaires-et-la-logistique-des-fardc-en-cours-de-modernisation-&Itemid=107](http://www.lephareonline.net/lephare/index.php?option=com_content&view=article&catid=54%3Arokstories&id=4936%3Ales-ecoles-militaires-et-la-logistique-des-fardc-en-cours-de-modernisation-&Itemid=107) (consulté le 25 février 2012).

militaires ;

- la mise en œuvre d'une politique globale de formation, par la création du Commandement général des écoles militaires ;

- l'ouverture de l'École d'infanterie et de l'École de la logistique ;

- la création d'une base de données et d'un système d'informations en matière de logistique ;  
et

- la mise en place d'un cadre conceptuel pour l'élaboration d'une loi de programmation militaire de la RDC.

Les réalisations pratiques d'EUSEC ont contribué de manière décisive à asseoir la bonne réputation de cette mission en RDC. Ces réalisations ont ainsi rendue EUSEC utile à la bonne marche de la réforme des FARDC. Le 24 septembre 2012, le Conseil de l'UE (Affaires générales) a décidé de prolonger la mission EUSEC, ainsi que la mission EUPOL, jusqu'au 30 septembre 2013<sup>1320</sup>.

Nourrie par les expériences d'EUPOL et d'EUSEC, l'UE semble désormais privilégier l'option d'une responsabilisation accrue des Africains pour leur sécurité, notamment pour stabiliser le Sahel et la Corne de l'Afrique avec deux stratégies dédiées et distinctes des missions civiles en Somalie et au Soudan du sud.

## **Sous-section 2 : Une autonomisation africaine par EUCAP-Sahel Niger et EUCAP Nestor.**

Depuis 2009, l'UE n'a pas déployé de forces terrestres en Afrique subsaharienne. L'année 2010 a été une année de réforme institutionnelle et de préparation de la mise en place des nouvelles structures et mécanismes de la PESC/PSDC, dans le contexte de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Le 1<sup>er</sup> décembre 2009. La seule opération militaire en cours, en Afrique, c'était « Atalanta », pour la lutte contre la piraterie au large des côtes de Somalie, en Océan indien et dans le Golfe d'Aden. Cette opération contribue à la sécurité maritime dans les zones mentionnées, ensemble avec l'opération de l'OTAN et d'autres forces maritimes internationales présentes dans la zone. Ainsi, de décembre 2011 à mars 2012, « Atalanta » comptait trois bâtiments de combat et un avion de patrouille maritime. Ces

---

<sup>1320</sup> Conseil de l'Union Européenne, 3187ème session du Conseil Affaires générales, communiqué de presse, 14070/12, Presse 391, PR CO 49, p. 15, Bruxelles, le 24 septembre 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/genaff/132608.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/genaff/132608.pdf) (consulté le 30 septembre 2012).

effectifs représentent la moitié de ceux que comptait cette opération dans la période 2010-2011 et un tiers par rapport au début de l'opération, en 2009.

Aussi, il n'y a pas encore de règles communes européennes sur le traitement des pirates capturés, dont une partie est livrée à la Justice du Kenya, de la Tanzanie, du Puntland, du Somaliland et des îles Seychelles. D'autres ont été amenés en Europe pour jugement, aux Pays Bas (2010, 2011, 2012), en Allemagne (2010), en Espagne (2011) et en France (2011). Toutefois, en dépit des débats au sein de l'UE, dans le cadre de la coopération en matière de justice et sécurité intérieure, aucune législation commune n'a été proposée pour harmoniser les lois nationales en matière de piraterie<sup>1321</sup>. Dans certains cas, cette absence de réglementation a fait que les pirates, une fois désarmés, ont été libérés en Somalie<sup>1322</sup>.

Lors de la Conférence internationale organisée par le Royaume-Uni, à Londres, sur la Somalie, le 23 février 2012, plusieurs approches ont été prises en considération. Il s'est agit notamment de la poursuite des accords avec la Tanzanie, le Kenya, le Puntland, le Somaliland et les Seychelles pour le transfert et le jugement des pirates ; de la mise sur pied d'un groupe intergouvernemental chargé d'une traçabilité de l'argent des rançons payées aux pirates, pour la libération d'équipages et la restitution de navires en leur possession ; de la mise en place d'une Centre de coordination, régional, de renseignement en matière de poursuites contre la piraterie (« Regional Anti-Piracy Prosecutions Intelligence Coordination Centre »). Ce centre serait aux Seychelles, et financé par le Royaume-Uni et d'autres pays concernés<sup>1323</sup>.

En 2010, l'Union Européenne a aussi décidé de lancer une mission civile de la PESD/PSDC de formation des soldats et officiers de l'armée du Gouvernement Fédéral de Transition, la Mission de formation de l'UE (« EUTM – European Union Training Mission »,

---

<sup>1321</sup> Voir à ce sujet GROS-VERHEYDE Nicolas, « Que faire des pirates arrêtés ? Où les juger ? Où les emprisonner ? Réponses ... », Blog Bruxelles 2, 10 février 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie> (consulté le 15 mars 2012) et « Jugement des pirates : les solutions de Londres », Blog Bruxelles 2, 23 février 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie-maritime/jugement-des-pirates-les-solutions-de-londres.html> (consulté le 15 mars 2012).

<sup>1322</sup> Aux États-Unis, lors d'un premier jugement d'un groupe de pirates somaliens, le 17 août 2010, la Cour du District Fédéral, en Virginie, a estimé que le fait d'approcher un navire et d'engager une action armée n'est pas constitutif d'un acte de piraterie, selon les termes de la loi et de la jurisprudence américaines, qui remontent à 1819 et 1820 respectivement. Un jugement en appel a condamné les pirates somaliens à la prison à perpétuité et relancé le débat aux États-Unis sur l'adéquation entre les lois nationales et la réalité internationale, en matière de piraterie maritime ; « Somalis No Longer Face Federal Piracy Charges », The New York Times (États-Unis, en ligne), 17 août 2010, [http://www.nytimes.com/2010/08/18/us/18pirates.html?\\_r=1&scp=1&sq=somali%20pirates%20new%20york%20trial&st=cse](http://www.nytimes.com/2010/08/18/us/18pirates.html?_r=1&scp=1&sq=somali%20pirates%20new%20york%20trial&st=cse) (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1323</sup> Conférence de Londres sur la Somalie, Communiqué, « Piracy », Londres, 23 février 2012, <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=PressS&id=727627582> (consulté le 15 mars 2012).

en anglais)<sup>1324</sup>. Mais pour des raisons de sécurité, l'EUTM, est basée en Ouganda. En juin 2012, 15 États membres participaient à la mission européenne<sup>1325</sup>. Depuis 2010, plus de 600 militaires européens ont été engagés dans cette mission, avec une moyenne de 120 militaires présents de manière permanente. Un total de 3 029 soldats, sous-officiers et officiers, somaliens ont été formés par la mission<sup>1326</sup>. Le 28 juillet 2011, l'EUTM a été prolongée jusqu'en décembre 2012<sup>1327</sup>.

Même si le Soudan du sud est inclus dans la définition de la Corne de l'Afrique du Cadre Stratégique, la mission EUAVSEC – Soudan du sud ne dépend pas du Centre d'opérations de l'UE. Cette mission relève de l'assistance de l'UE à ce pays, selon l'approche globale pour le Soudan et le Soudan du sud, qui avait été adoptée par le Conseil Affaires Étrangères de l'UE, le 20 juin 2011<sup>1328</sup>. Il s'agissait, pour l'UE, de préparer le cadre de ses futures relations avec le Soudan du sud, tout en reconnaissant la complexité des relations entre les deux États africains. Le Conseil avait décidé, auparavant, le 23 mai 2011, de mettre à disposition du Soudan du sud, dès la proclamation de son indépendance, des financements sous forme de sommes d'aide au développement prélevés sur le 9<sup>ème</sup> FED (285 millions d'euros pour la période 2011-2013)<sup>1329</sup>. Dans l'approche globale pour le Soudan et le Soudan du sud, du 20

---

<sup>1324</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2010/96/PESC du Conseil du 15 février 2010 « relative à une mission militaire de l'Union Européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes », JOUE L 44 du 19.2.2010, pp. 16-19.

<sup>1325</sup> En décembre 2011, la Serbie, pays candidat à l'adhésion à l'UE, a annoncé sa participation à l'EUTM. Ce pays a aussi deux officiers auprès de l'État-major de l'opération « Atalanta », à Northwood, au Royaume-Uni. Cette participation n'est cependant pas liée à un intérêt particulier du pays pour les affaires africaines, mais c'est une manière de concrétiser le rapprochement avec l'UE.

<sup>1326</sup> « EUTM Somalia, A European success story... », EUTM Magazine, juillet 2012, 28 p., p.18, [https://www.consilium.europa.eu/media/1728530/eutm\\_magazine\\_2012\\_july\\_final2.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/1728530/eutm_magazine_2012_july_final2.pdf) (consulté le 1er septembre 2012).

<sup>1327</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/483/PESC du Conseil du 28 juillet 2011 « modifiant et prorogeant la décision 2010/96/PESC relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EUTM Somalia) », JOUE L 198 du 30.7.2011, pp. 37-38.

<sup>1328</sup> Conseil de l'Union Européenne, 3101ème session du Conseil Affaires étrangères, communiqué de presse, « Soudan », 11824/11, Presse 181, PR CO 42, pp. 7-9, Luxembourg, le 20 juin 2011, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/122985.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/122985.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1329</sup> Le Soudan du sud n'est pas encore un État membre de l'Accord de Cotonou et ne bénéficie pas du 10ème FED. Le 15 juin 2012, le pays a obtenu le statut d'observateur à l'Accord de Cotonou. La procédure d'adhésion est en cours et doit être achevée à cette fin d'année 2012.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/315/UE du Conseil du 23 mai 2011, « relative à l'allocation de fonds désengagés des projets au titre du 9e Fonds européen de développement (FED) et des FED précédents en faveur de la coopération au développement avec le sud du Soudan », JOUE L 142 du 28.5.2011, pp. 61-62.

Accord ACP-UE de Cotonou, Décision n° 2/2012 du Conseil des ministres ACP-UE du 15 juin 2012 concernant le statut de la République du Soudan du sud au regard de l'accord de partenariat entre les membres du groupe

juin 2011, le Conseil avait exprimé la disponibilité de l'UE de fournir une assistance en matière de renforcement des capacités civiles du Soudan du sud, dans le domaine de la sécurité<sup>1330</sup>.

Cependant, l'évolution incertaine de la situation au Soudan du sud, avec le conflit armé contre le Soudan et l'instabilité interne du pays, ont retardé la mise en œuvre concrète de cette proposition, jusqu'au début de l'année 2012. Le 23 janvier 2012, le Conseil de l'UE a adopté le concept de gestion de crise relatif à une mission civile PSDC de sécurisation de l'aéroport international de Djouba<sup>1331</sup>. Six mois plus tard, le 18 juin 2012, le Conseil de l'UE a adopté la décision de lancement de la mission relative à la sûreté aérienne au Soudan du sud, EUAVSEC South Sudan<sup>1332</sup>. C'est une mission civile d'assistance et de formation à la sécurisation de l'aéroport international de Djouba, sans autorité exécutive. Elle est axée sur la formation aux procédures et mécanismes de sécurisation de l'aéroport en matière de transit de passagers et de marchandises. Elle accorde une attention particulière pour les questions de sécurité, face aux menaces terroristes et criminelles. Le 10 août 2012, le Comité Politique et de Sécurité, de l'UE, a nommé M. Lasse Rosenkrands Christensen, du Danemark, Chef de la mission, jusqu'au 18 janvier 2014<sup>1333</sup>. La mission, d'une durée initiale de 19 mois, dont 7 mois préparatoires, comprend une quarantaine d'experts européens, qui seront présents sur l'aéroport et auprès des Ministères et administrations du Soudan du sud concernés. La mission doit atteindre sa pleine capacité opérationnelle en cette fin d'année 2012.

---

des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté Européenne et ses États membres, d'autre part, ACP/21/002/12, ACP-UE 2114/12, Bruxelles, le 19 juin 2012, <http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/ST02114%20FR12.pdf> (consulté le 30 juin 2012).

<sup>1330</sup> Le Conseil de l'UE avait ainsi déclaré dans le point 12 de la déclaration sur le Soudan, adoptée le 20 juin 2011, que :

« Le Conseil est également conscient des défis complexes auxquels est confronté le Sud-Soudan, dont il soutient par ailleurs le Gouvernement dans les efforts qu'il déploie pour assurer une transition pacifique et stable vers l'indépendance. En coordination avec les Nations unies, et au moyen de tous les instruments qui sont à sa disposition, le Conseil fera avancer sans délai l'examen de moyens qui permettent d'aider le Sud-Soudan à satisfaire ses besoins en matière de renforcement des capacités civiles dans le domaine de la sécurité. »

<sup>1331</sup> Conseil de l'Union Européenne, 3142<sup>ème</sup> session du Conseil Affaires Étrangères, communiqué de presse, « Soudan et Soudan du sud », 5592/12, Presse 18, PR CO 3, p. 14, Bruxelles, le 23 janvier 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/127520.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/127520.pdf) (consulté le 30 janvier 2012).

<sup>1332</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/312/PESC du Conseil du 18 juin 2012, « concernant la mission PSDC de l'Union Européenne relative à la sûreté aérienne au Soudan du sud (EUAVSEC-South Sudan) », JOUE L 158 du 19.6.2012, pp. 17-20.

<sup>1333</sup> Union Européenne, Décision EUAVSEC-SOUTH SUDAN/1/2012 du Comité Politique et de Sécurité du 10 août 2012 « relative à la nomination du chef de la mission PSDC de l'Union Européenne concernant la sûreté aérienne au Soudan du sud (EUAVSEC- South Sudan) » 2012/487/PESC, JOUE L 229 du 24.8.2012, p. 25.

En 2011, les débats européens sur de nouvelles missions se sont focalisés sur trois zones :

- l'Afrique du Nord, la Corne de l'Afrique et la région du Sahel.

Les États membres, qui étaient divisés sur la démarche à suivre, ont décidé, le 1<sup>er</sup> avril 2011, de mettre sur pied une opération de soutien à l'aide humanitaire, en Libye, à Misrata, EUFOR-Libye<sup>1334</sup>. Toutefois, en dépit de la nomination rapide d'un commandant d'opération et de l'offre italienne de jouer un rôle de Nation-cadre, l'évolution de la situation a fait que l'opération n'a jamais réussi à être constituée. La première conférence de génération de forces, en mai 2011, n'a pas permis d'enregistrer des contributions significatives, ainsi que les autres réunions qui ont suivi. Le concept d'opérations (CONOPS) était aussi vague et liait explicitement le déploiement de la force européenne à une demande officielle du Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies (OCHA). Cette demande n'a jamais été formulée. Aussi, à l'époque, des ONG européennes dans le domaine humanitaire s'étaient élevées contre l'envoi d'une mission militaire humanitaire. En novembre 2011, la décision du Conseil de l'Union Européenne, 2011/210/PESC, a été abrogée, suite à une décision prise en ce sens par le COPPS, le 9 novembre 2011.

Après cet échec, trois propositions de missions sont restées en débat : une mission au Sahel, une mission au Soudan du sud et une mission de renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique. Ces trois missions s'inscrivent dans le cadre plus vaste des deux Stratégies de l'UE adoptées en mars et en novembre 2011, qui concernent respectivement le Sahel et la Corne de l'Afrique.

La mission relative au Soudan du sud ayant été invoquée, quoiqu'en filigrane, il reste intéressant de se pencher sur EUCAP-Sahel/Niger et EUCAP-Nestor. En effet, de la sécurisation par les Africains eux-mêmes, avec le soutien multiforme de l'UE, d'une ville, Kinshasa, d'un Pays, la RDC, d'un aéroport au Soudan du sud, en passant par une formation militaire délocalisée en Ouganda au bénéfice de la Somalie, le prix Nobel de la Paix 2012, ne tarit pas d'inspiration pour faire face à la complexité de la conflictualité africaine, dans son rôle d'exportateur de la paix et de défenseur de ses intérêts matériels et stratégiques dans le monde.

---

<sup>1334</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/210/PESC du Conseil du 1er avril 2011 « relative à une opération militaire de l'Union Européenne à l'appui d'opérations d'aide humanitaire en réponse à la situation de crise en Libye (opération EUFOR Libye) », JOUE L 89 du 5.4.2011, pp. 17-20.

Aussi, l'UE s'est-elle fixé comme objectif la sécurisation des zones à hauts risques où coexistent plusieurs intérêts d'États riverains comme d'États européens et d'autres grands acteurs internationaux comme les États-Unis. C'est notamment la zone de la Corne d'Afrique et de celle du Sahel où les risques d'un engagement direct, notamment terrestre de l'UE, sont importants.

La solution trouvée est alors de lancer deux missions formatives et d'assistance multidimensionnelle : l'une d' "africanisation" par l'Europe de la lutte contre AQMI (et autres terroristes islamistes) avec la mission EUCAP-Sahel/Niger (A), l'autre, EUCAP Nestor, ou stratégie européenne de « domestication » africaine de la lutte contre la piraterie.

### **A. Une « africanisation » européenne de la lutte contre le terrorisme islamiste.**

Le Sahel est une vaste zone géographique qui s'étend des îles du Cap-Vert jusqu'à l'Érythrée. Sa partie occidentale est devenue une zone de grande instabilité due à des développements sécuritaires négatifs, tels que la présence du mouvement Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI), l'instabilité économique et sociale, la question des Touaregs, la déstabilisation et l'afflux de combattants et d'armes en provenance de la Libye après la chute du régime de Mouammar Kadhafi, la criminalité et les trafics de personnes, d'armes et de drogues, en Afrique et vers l'Europe. La scission du Mali en deux<sup>1335</sup>, en avril 2012, est une illustration de cette situation d'instabilité violente que connaît la région du Sahel occidental. Cette région est aussi le point de passage entre l'Afrique du nord et l'Afrique subsaharienne. Le risque majeur est que cette instabilité peut, à terme, avoir des conséquences pour d'autres États africains frontaliers, notamment le possible développement de réseaux informels, de contacts et d'échange d'expériences, entre les groupes armés du Sahel et ceux d'autres mouvements, tels que Boko-Haram, au Nigéria<sup>1336</sup>. Les problèmes de terres, d'eau, du

---

<sup>1335</sup> Le nord du Mali est coupé du sud depuis que le mouvement touareg du MNLA (Mouvement National pour la Libération de l'Azawad) et les mouvements islamistes Ansar Eddine (dirigé par un chef dissident du MNLA, Iyad ag Ghali) et MUJAO (Mouvement pour l'Unité et le Djihad en Afrique de l'Ouest), avec le concours et la présence d'éléments de l'AQMI, ont pris le contrôle des villes de Tessalit, Kidal, Gao et de Tombouctou, aux frontières avec l'Algérie et le Niger, au mois de mars et en avril 2012 et la ville de Douentza (à la frontière entre le nord et le sud du Mali), en septembre 2012. La guerre dans le « pays touareg » a été l'une des causes du coup d'état militaire malien du 22 mars 2012, qui a déposé le Président Amadou Toumani Touré. Pour une analyse détaillée de la situation au Mali voir International Crisis Group (ICG), « Mali : Éviter l'escalade », Rapport Afrique N°189, 18 juillet 2012, 55 p., <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/mali/189-mali-eviter-l-escalade> (consulté le 25 août 2012).

<sup>1336</sup> Selon un rapport des Nations Unies, du 18 janvier 2012, des membres de ce groupe terroriste islamiste nigérian ont été formés dans des « bases » d'AQMI, au Mali, à l'été 2011.

Nations Unies, Conseil de Sécurité, Rapport de la mission d'évaluation des incidences de la crise libyenne sur la région du Sahel, 7-23 décembre 2011, S/2012/42, 18 janvier 2012, 25 p., p. 12, <http://daccess-dds->

changement climatique et de sécurité alimentaire, aggravent aussi les conflits et les crises locales, dans une région où il y a d'importantes communautés nomades, comme au Darfour, et où la géographie locale favorise les passages transfrontaliers non contrôlés. D'où une stratégie à large spectre pour une sécurisation durable, grâce à une approche stratégique globale et intégrée.

### **1. Une stratégie zonale à vocation globale pour un large spectre au Sahel.**

Vu d'Europe, l'instabilité au Sahel, rappelle celle de l'Afghanistan. Le Sahel est en effet une région très vaste, avec des frontières poreuses, où les rivalités régionales sont importantes. L'apparition de groupes armés islamistes radicaux, venus d'Algérie, s'est combinée avec d'autres problèmes locaux de sécurité, liés à la contrebande, au grand banditisme, au trafic de drogue à destination de l'Europe, aux routes de l'émigration illégale et aux conflits locaux, liés aux terres, au bétail et à l'eau. Les États de la région, à l'exception de l'Algérie, sont faibles et contestés de l'intérieur. La situation sécuritaire intéresse au plus haut lieu la France et les États-Unis, au nom de la lutte contre le terrorisme pour le second et de la défense des intérêts économiques et énergétiques (l'uranium du Niger), pour le premier. L'Algérie, qui était concernée en premier lieu par la violence terroriste du Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC), devenu en 2007 Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI), avait aussi lancé une initiative régionale dès août 2009, visant à coordonner l'action anti-terroriste des forces armées algériennes, maliennes, mauritaniennes et nigériennes. La première réunion des chefs d'État-major de l'Algérie, du Mali, de la Mauritanie et du Niger (les « pays du champ ») a eu lieu à Tamanrasset, en Algérie, les 12 et 13 août 2009. Elle a décidé de la mise sur pied d'un Comité d'État-major Opérationnel Conjoint (CEMOC), qui a été lancé, le 21 avril 2010, à Tamanrasset<sup>1337</sup>.

Cette initiative correspondait à une démarche algérienne d'appropriation régionale des questions de sécurité, par méfiance envers des interventions extérieures, notamment de la

---

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/208/64/PDF/N1220864.pdf?OpenElement](http://ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/208/64/PDF/N1220864.pdf?OpenElement) (consulté le 15 mars 2012).

Pour une étude détaillée sur le groupe Boko-Haram, voir Pérouse de Montclos Marc-Antoine, « Boko Haram et le terrorisme islamiste au Nigeria : insurrection religieuse, contestation politique ou protestation sociale ? », Questions de Recherche (Centre d'Études et de Recherches International, CERI/CNRS), n°40, juin 2012, 33 p., <http://www.ceri-sciencespo.com/publica/question/qdr40.pdf> (consulté le 15 juillet 2012).

<sup>1337</sup> « Algérie, Mali, Mauritanie et Niger: Un État-major opérationnel installé, aujourd'hui, à Tamanrasset », Le Quotidien d'Oran (Algérie), 21 avril 2010, [http://www.algeria-watch.org/fr/article/pol/geopolitique/etat\\_major\\_operationnel.htm](http://www.algeria-watch.org/fr/article/pol/geopolitique/etat_major_operationnel.htm) (consulté le 10 novembre 2010).

France et des États-Unis<sup>1338</sup>. Le CEMOC consiste en un État-major tactique qui recense les moyens militaires des pays participants et favorise l'échange des renseignements en matière de lutte anti-terroriste et contre les groupes armés de la région, à travers une Unité de Fusion et de Liaison (UFL), qui se trouve à Alger. Le CEMOC comprend un État-major et quatre cellules relatives, respectivement, aux opérations, au renseignement, à la logistique et aux communications (réseau commun « Ténéré »)<sup>1339</sup>. L'un des objectifs majeurs du CEMOC est la création d'une Force commune d'intervention régionale de plusieurs milliers d'hommes à l'horizon de 2013.

En parallèle avec les activités militaires, les pays du champ maintiennent, depuis 2010, une coopération politique avec des réunions semestrielles des Ministres des Affaires Étrangères. En janvier 2012, les Ministres ont décidé de créer un comité politique et un comité technique, pour renforcer la coopération entre les pays du champ<sup>1340</sup>.

L'initiative algérienne a aussi une dimension internationale, dans le cadre du Forum Global Contre le Terrorisme (FGCT), lancé officiellement le 22 septembre 2011, à New York<sup>1341</sup>. L'Algérie a accueilli la première réunion du groupe de travail du FGCT sur le renforcement des capacités dans la région du Sahel, le 17 novembre 2011<sup>1342</sup>. Des contacts ont aussi eu lieu entre les pays du champ et le Burkina Faso, le Nigéria, le Sénégal et le Tchad, en vue d'étendre la coopération antiterroriste régionale. La crise malienne de 2012 a

---

<sup>1338</sup> AÏDA AMMOUR Laurence, « La coopération de sécurité au Maghreb et au Sahel : l'ambivalence de l'Algérie », Bulletin de la Sécurité Africaine n°18, février 2012, [http://africacenter.org/wp-content/uploads/2012/02/AfricaBrief\\_18\\_French.pdf](http://africacenter.org/wp-content/uploads/2012/02/AfricaBrief_18_French.pdf) (consulté le 15 mars 2012).

<sup>1339</sup> « Lutte contre le terrorisme au Sahel, Au cœur du Cemoc à Tamanrasset », Djilali BENYOUB, Liberté (Algérie), mercredi, 21 septembre 2011, <http://www.liberte-algerie.com/reportages/au-c-ur-du-cemoc-a-tamanrasset-lutte-contre-le-terrorisme-au-sahel-162928> (consulté le 15 mars 2012).

<sup>1340</sup> Ministère des Affaires Étrangères (Algérie), « Création d'un comité politique et d'un comité technique des pays du champ », communiqué de presse, mardi, 24 janvier 2012, [http://www.mae.dz/ma\\_fr/stories.php?story=12/01/25/8051736](http://www.mae.dz/ma_fr/stories.php?story=12/01/25/8051736) (consulté le 15 mars 2012).

<sup>1341</sup> Les 30 membres du FGCT sont l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Allemagne, l'Arabie Saoudite, l'Australie, le Canada, la Chine, la Colombie, le Danemark, l'Égypte, les Émirats Arabes Unis, l'Espagne, les États-Unis, la France, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, la Jordanie, le Maroc, les Pays Bas, la Nouvelle-Zélande, le Nigéria, le Pakistan, le Qatar, le Royaume-Uni, la Russie, la Suisse, la Turquie et l'Union Européenne.

Les trois zones géographiques couvertes par le Forum sont la Corne de l'Afrique, le Sahel (co-présidé par l'Algérie et le Canada) et l'Asie du sud-est. Le Forum est coprésidé par les États-Unis et la Turquie, jusqu'en 2013.

The Global Counterterrorism Forum (Forum Global Contre le Terrorisme), <http://www.thegctf.org/web/guest> (consulté le 15 mars 2012).

<sup>1342</sup> Ministère des Affaires Étrangères (Algérie), « Poursuite à huis clos des travaux du groupe de travail sur le Sahel du FGCT », communiqué de presse, mardi, 17 novembre 2011, [http://www.mae.dz/ma\\_fr/stories.php?story=11/11/17/4875428](http://www.mae.dz/ma_fr/stories.php?story=11/11/17/4875428) (consulté le 15 mars 2012).

cependant affaibli ces initiatives, avec l'attente d'une action, soit de la CEDEAO, soit des pays du champ, pour rétablir l'unité territoriale du Mali.

L'enjeu Européen est que le Sahel représente une occasion pour l'Union d'affirmer à nouveau son rôle de contributeur actif à la sécurité internationale, dans un espace régional proche. Le lien, entre sécurité et développement au Sahel, est mis en avant, dans le contexte de l'approche globale et compréhensive qui caractérise la PESC/PSDC, en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Toutefois, il est aussi évident que les États membres, dans leur majorité, ne sont pas disposés à s'engager militairement dans la zone. Même la France, qui est présente dans les pays du champ, à l'exception de l'Algérie, a adopté une position d'attente, en ce qui concerne le Mali, tout en étant en première ligne pour une résolution des Nations Unies autorisant une action internationale. Une demi-douzaine d'otages français est entre les mains d'AQMI. De plus, une tentative de libération, par la force, de deux otages, conduite en coopération entre les forces spéciales françaises et l'armée du Niger, le 8 janvier 2011, s'est traduite par la mort de deux d'entre eux<sup>1343</sup>.

Le 25 octobre 2010, le Conseil Affaires Étrangères de l'UE a adopté des conclusions sur le Sahel, qui soulignent les menaces pour la sécurité européenne à partir de cette région. Le Conseil de l'UE désigne explicitement trois États de la région, le Mali, la Mauritanie et le Niger, comme étant les plus exposés aux menaces régionales. Les Ministres des Affaires Étrangères ont invité le Haut Représentant pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité, Catherine Ashton, à élaborer une stratégie pour le Sahel, en coopération avec la Commission Européenne<sup>1344</sup>. Le 21 mars 2011, le Conseil de l'UE a adopté la Stratégie pour

---

<sup>1343</sup> « Otages du Niger : l'assaut vu par les commandos », Libération (France), Thomas HOFNUNG, Violette LAZARD, 22 avril 2012, [http://www.liberation.fr/societe/2012/04/22/otages-du-niger-lassaut-vu-par-les-commandos\\_813558](http://www.liberation.fr/societe/2012/04/22/otages-du-niger-lassaut-vu-par-les-commandos_813558) (consulté le 22 avril 2012).

<sup>1344</sup> Les conclusions du Conseil sur le Sahel étaient basées sur un rapport préparé par le Secrétariat du Conseil et la Commission Européenne sur une initiative pour la sécurité et le développement du Sahel, dont l'élaboration avait débuté en 2009. Ce rapport (14361/10) a été présenté au Conseil le 1<sup>er</sup> octobre 2010, mais n'a pas été rendu public. Dans les conclusions sur le Sahel, adoptées lors de la réunion du 25 octobre 2010, le Conseil avait décrit la situation au Sahel et exprimé la volonté des États membres de donner un rôle à l'UE dans la recherche de solutions pour les problèmes de sécurité du Sahel, dans les termes suivants :

1. (...) le développement des menaces transnationales, dont le terrorisme et la criminalité organisée, couplé à l'extrême pauvreté, à des conflits internes non résolus, et à la faiblesse et fragilité des États, constitue un enjeu croissant pour la stabilité de la région du Sahel, ainsi que pour l'Union Européenne. Ces menaces touchent directement les populations et les États de la région, notamment la Mauritanie, le Mali et le Niger. Elles affectent également la sécurité des ressortissants européens.

2. En étroite coopération avec les États de la région, les Nations Unies, l'Union Africaine et les autres partenaires internationaux, et en complément des efforts déjà déployés par les États du Sahel, l'Union Européenne, donnant suite aux travaux en cours de la Commission et du Secrétariat du Conseil pour la définition d'une approche holistique et intégrée, entend mobiliser de façon cohérente les différents instruments dont elle

la Sécurité et le Développement dans le Sahel, préparée par le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE) et présentée par le Haut Représentant<sup>1345</sup>.

La Stratégie pour la Sécurité et le Développement du Sahel, qui a été rendue publique le 29 septembre 2011, est articulée autour de quatre thèmes principaux<sup>1346</sup> :

- la complémentarité entre la sécurité et le développement ;
- le soutien de l'UE à une coopération régionale plus étroite ;
- le renforcement des capacités des États concernés dans le domaine des actions essentielles des pouvoirs publics ;
- l'assistance de l'UE au développement économique et à la création d'un environnement plus sûr, en faveur de ce développement, et « au sein duquel les intérêts des citoyens européens sont également préservés ».

Le document du SEAE élargit aussi le champ d'action de la Stratégie à des États de l'Afrique sub-saharienne, qui, de par leur voisinage avec les États du Sahel, sont concernés par l'évolution de la région. Les trois principaux États sahéliens faisant l'objet de la Stratégie, sont la Mauritanie, le Mali et le Niger. Mais la situation régionale a aussi des conséquences

---

dispose pour promouvoir la sécurité, la stabilité, le développement et la bonne gouvernance dans la région sahélo-saharienne. Elle encourage également le renforcement du dialogue et de la coopération entre les pays de la région. (...) »

Le Conseil fait une référence aux efforts des États du Sahel, mais ne cite pas explicitement l'Algérie dans la liste des pays confrontés aux menaces régionales.

Conseil de l'Union Européenne, 3041<sup>ème</sup> session du Conseil Affaires Étrangères, communiqué de presse, 15350/10, Presse 286, PR CO 29, Luxembourg, le 25 octobre 2010, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/117425.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/117425.pdf) (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1345</sup> Le Conseil de l'UE souligne dans ses conclusions le lien entre la sécurité et le développement en notant qu'une « amélioration de la situation sur le plan de la sécurité est indissociable de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté dans la région. » De ce fait, la Stratégie pour le Sahel est orientée autour de quatre axes que sont le développement, la bonne gouvernance et résolution des conflits internes, l'action politique et diplomatique, la sécurité et État de droit et la lutte contre l'extrémisme violent. Le Conseil réaffirme la volonté des États membres de coopérer avec les pays de la région, l'UA, la CEDEAO et autres « instances régionales et internationales ». Le Conseil identifie aussi les menaces à affronter, qui sont « le terrorisme, les enlèvements et les activités criminelles transfrontières telles que le trafic de drogue et la traite des êtres humains. »

Conseil de l'Union Européenne, 3078<sup>ème</sup> session du Conseil Affaires Étrangères, communiqué de presse, 7781/11, Presse 66, PR CO 17, Bruxelles, le 21 mars 2011, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/120188.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/120188.pdf) (consulté le 10 novembre 2011).

<sup>1346</sup> Union Européenne, Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel, 9 p., 29 septembre 2011, [http://www.eeas.europa.eu/delegations/mali/documents/press\\_corner/20110929\\_fr.pdf](http://www.eeas.europa.eu/delegations/mali/documents/press_corner/20110929_fr.pdf) (consulté le 10 novembre 2011).

pour le Burkina Faso, le Nigéria et le Tchad. Les facteurs d'insécurité, identifiés dans la Stratégie sont la fragilité des pouvoirs publics, la pauvreté, les activités terroristes d'AQMI et la détérioration générale des conditions sécuritaires<sup>1347</sup>. Ces facteurs posent des problèmes pour la coopération au développement, limitent l'acheminement de l'aide humanitaire et de l'aide au développement et rendent vulnérables la région et ses populations. L'assistance de l'UE au développement est aussi directement affectée par l'insécurité.

Le document européen prône, ainsi, une stratégie régionale, intégrée et globale. La bonne gouvernance y est l'un des éléments mis en avant en considérant qu' « il convient non seulement de renforcer les capacités en matière de sécurité et de maintien de l'ordre, mais aussi de doter les États d'institutions publiques plus fiables et d'administrations répondant davantage de leurs actes, capables d'offrir aux populations des services de développement de base et d'apaiser les tensions internes. Les processus de développement, la promotion de la bonne gouvernance et l'amélioration de la situation sécuritaire doivent être effectués dans un ordre approprié et de manière coordonnée en vue de créer une stabilité durable dans la région ». De son côté, l'UE est prête à mettre en place une politique d'assistance multidimensionnelle, axée sur le développement et la sécurité, dans la durée.

Le succès de cette Stratégie implique le traitement d'une série de problèmes, à quatre niveaux : la gouvernance, le développement et règlement des conflits, les problèmes de coordination au niveau régional, la sécurité et l'État de droit ainsi que la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation<sup>1348</sup>. Tous ces problèmes sont liés. La Stratégie européenne pour le Sahel avance aussi l'argument des intérêts communs, entre l'Europe et la région, notamment pour empêcher « les attentats d'AQMI et ceux qu'il pourrait perpétrer sur le territoire de l'UE, réduire et endiguer le trafic de stupéfiants et toute autre forme de trafic à destination de l'Europe, mettre en place des échanges commerciaux licites et doter la région de moyens de communication (routes, oléoducs et gazoducs) traversant le Sahel du nord au sud et d'est en ouest, protéger les intérêts économiques existants et, enfin, jeter les bases nécessaires à des échanges commerciaux et à des investissements de l'UE ». Les préoccupations sécuritaires et énergétiques européennes sont ainsi présentes dans la Stratégie pour le Sahel. Elles sont parmi les raisons principales de l'engagement de l'UE, dans cette

---

<sup>1347</sup> Stratégie pour la Sécurité et le Développement du Sahel, pp. 1-2.

<sup>1348</sup> Stratégie pour la Sécurité et le Développement du Sahel, pp. 7-8.

région<sup>1349</sup>, même si une implication des Africains est d'une meilleure adéquation pour une solution durable.

## **2. Des modalités de mise en œuvre de la stratégie du Sahel impliquant des Africains.**

La mise en œuvre de la Stratégie comprend des mesures d'ordre général, à court et à moyen termes, et des mesures spécifiques, par pays, et en coopération avec l'Union Africaine et les CER concernées, dont la CEDEAO.

À court terme, trois ans, les actions à entreprendre visent à :

- améliorer l'accès aux opportunités économiques et éducatives ainsi qu'aux services de base pour les populations vivant dans les zones les plus touchées par l'insécurité, tout en améliorant les relations de chacun avec son État d'origine ;
- réduire le nombre d'attentats et d'enlèvements dans les pays du Sahel, limiter les capacités d'AQMI et des réseaux criminels, améliorer la sécurité dans les zones du Sahel touchées par l'insécurité, tout en œuvrant pour que l'administration et les services des États se redéployent, avec succès, et soient en cohérence avec les principes de bonne gouvernance, et que leurs capacités à lutter contre le terrorisme et les trafics criminels dans la région s'améliorent ;
- soutenir la mise en œuvre d'accords de paix, sensibiliser les élites traditionnelles, locales, et les former pour qu'elles comprennent mieux la menace que représentent le terrorisme et le crime organisé et qu'elles puissent y faire face ;
- renforcer la confiance entre les autorités locales et les autorités nationales<sup>1350</sup>.

Ces mesures sont conçues dans la perspective de l'appropriation et de la coopération avec les États de la région, l'Union Africaine et la CEDEAO. La Stratégie appelle aussi à la coordination avec « la Ligue Arabe et l'Union du Maghreb Arabe (UMA), ainsi qu'avec d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux ayant des intérêts dans la région, en particulier les Nations Unies, les États-Unis, le Canada, le Japon et les pays du Maghreb (Algérie, Libye et Maroc).

À moyen terme, la Stratégie de l'UE prône le renforcement de la stabilité politique, de

---

<sup>1349</sup> La Stratégie souligne que « L'amélioration de la sécurité et du développement du Sahel a une incidence directe évidente sur la situation sécuritaire interne de l'UE. Il est dès lors important de garantir et de renforcer la cohérence et la complémentarité entre les aspects internes et externes de la sécurité de l'UE. », p.4.

<sup>1350</sup> Stratégie pour la Sécurité et le Développement du Sahel, p. 4.

la sécurité, de la bonne gouvernance et la cohésion sociale, dans les États du Sahel. L'objectif est de favoriser le développement économique durable, aux niveaux local et national. Le raisonnement est que la résolution de ces problèmes, « qui favorisent l'action et le développement d'AQMI et d'autres groupes armés », permettra de combattre plus efficacement AQMI et les réseaux criminels dans le Sahel. Cette question est centrale dans toute la Stratégie européenne car, à la lecture du point 5 sur « Développer et soutenir les initiatives existantes aux niveaux national, régional et international »<sup>1351</sup>, la plus grande partie des références aux actions nationales et régionales est axée sur les mécanismes, les instruments et les mesures de lutte contre le terrorisme et les groupes armés. Le document du SEAE note à ce sujet que l'Union Européenne « doit développer les initiatives politiques et opérationnelles existantes en matière de sécurité et de développement du Sahel et les soutenir tant aux niveaux national que régional, et tenir compte d'autres initiatives prévues par la communauté internationale ». Les deux cibles de ces initiatives sont le terrorisme et le trafic de drogues à destination de l'Europe. Dans le domaine de la coopération, l'action européenne au Sahel s'inscrit dans le cadre de la stratégie conjointe UE-Afrique, de décembre 2007. La Stratégie déclare ainsi que « L'UA sera un partenaire privilégié de l'UE dans la mise en place de la Stratégie pour le Sahel ».

En ce qui concerne la Mali, la Mauritanie et le Niger<sup>1352</sup>, la Stratégie développe quatre thèmes d'action : le développement, la bonne gouvernance et le règlement des conflits internes ; la politique et la diplomatie ; la sécurité et l'État de droit ; la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation.

L'absence de l'Algérie dans cette liste, s'explique par le fait que ce pays tient à son autonomie d'action en matière de combat contre AQMI et n'accepte, qu'avec beaucoup de réserves, des interventions extérieures, notamment françaises et américaines, dans sa zone d'influence au Sahara. C'est aussi l'État qui, du point de vue de la sécurité, est le mieux doté en équipements. Ce pays est ainsi capable de mener des actions offensives de grande envergure contre les groupes terroristes. La présence d'AQMI au Sahel est, en effet, en grande partie due à la pression militaire et sécuritaire exercée par l'Algérie, contre les groupes armés d'inspiration salafiste, notamment le Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat

---

<sup>1351</sup> Stratégie pour la Sécurité et le Développement du Sahel, p. 5.

<sup>1352</sup> Idem, p. 7.

(GSPC), qui, en 2007, avait déclaré son allégeance à Al-Qaïda. Sans la participation active de l'Algérie la sécurisation du Sahel ne sera pas facile<sup>1353</sup>.

La Stratégie de l'UE reconnaît aussi les limites de l'action de l'UE et elle note l'importance de la stabilité politique et l'acceptation des propositions européennes. Le document met en évidence les obstacles et les risques auxquels l'UE et les États partenaires peuvent être confrontés, dont la faible capacité d'absorption de l'assistance, par les États concernés, la fragilité du consensus politique dans certains États et les risques posés par l'insécurité permanente dans plusieurs régions.

Le financement de la Stratégie s'élève à environ 650 millions d'euros jusqu'en 2013, dont 450 millions sont affectés et prévus, pour le Mali, le Niger, la CEDEAO et la Mauritanie. Une dotation de 200 millions est destinée aux pays du Maghreb (Algérie, Libye, Maroc). Une somme de 150 millions d'euros a aussi été débloquée au profit des trois pays du Sahel, jusqu'en 2013<sup>1354</sup>.

Le 1<sup>er</sup> décembre 2011, le Conseil Affaires Étrangères, en présence des Ministres de la Défense, estime que l'UE est fondée « à relever les défis sécuritaires dans la région du Sahel et encourage la Haute Représentante à faire avancer les travaux préparatoires en vue d'un examen ultérieur d'ici la fin de l'année, dans la perspective d'une action dans le cadre de la PSDC visant à renforcer les moyens en matière de sécurité dans la région, en étroite coopération avec l'Union Africaine »<sup>1355</sup>.

Le 8 décembre 2011, Mme Ashton et le Commissaire en charge du développement, M. Andris Pielbags, ont rencontré une délégation de représentants des pays du champ, composée par les Ministres des Affaires Étrangères du Mali et du Niger, le Ministre délégué algérien chargé des Affaires Étrangères et l'Ambassadeur de la Mauritanie, auprès de l'UE. Cette rencontre, entourée de discrétion, a eu lieu dans le cadre des consultations pour la mise en œuvre de la Stratégie de l'UE pour le Sahel et de la concrétisation de la décision du Conseil

---

<sup>1353</sup> La Stratégie de l'UE reconnaît le rôle de l'Algérie dans la mise en place de la coopération en matière de sécurité entre les pays du champ. Mais elle note simplement que « des initiatives consistant à coordonner les activités entre les pays du Sahel doivent être encouragées. » Le document montre toutefois une préférence pour la coopération avec la CEDEAO, dont elle finance une partie des initiatives. Elle souligne aussi que les « solides relations politiques et l'étroite coopération opérationnelle entre l'UE et la CEDEAO, acteur régional privilégié, seront bénéfiques pour la mise en œuvre de la stratégie Sahel. » ; p. 6.

<sup>1354</sup> Stratégie pour la Sécurité et le Développement du Sahel, pp. 8-9.

<sup>1355</sup> Conseil de l'Union Européenne, PSDC – Conclusions du Conseil (point 11), 17991/11, COSDP 1168, PESC 1590, COPS 476, Bruxelles, le 1er décembre 2011, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st17/st17991.fr11.pdf> (consulté le 15 mars 2012).

du 1<sup>er</sup> décembre 2011. À l'issue de cette rencontre, la HR a rendu publique une déclaration dans laquelle elle exprimait le soutien de l'UE à l'initiative de coopération régionale des quatre pays et indiquait que la Stratégie pour la Sécurité et le Développement, de l'UE était déjà opérationnelle<sup>1356</sup>.

La Stratégie de l'UE pour le Sahel va rencontrer des difficultés dans sa mise en œuvre au début de l'année 2012, notamment du fait de la déstabilisation interne au Mali. L'apparition ouverte de mouvements islamistes radicaux, AQMI et MUJAO, aux côtés des mouvements indépendantistes touaregs MNLA et Ansar-Eddine, ont rendu nécessaire et urgente le besoin de prendre des mesures concrètes en matière de lutte antiterroriste. Toutefois, les États membres de l'UE n'étaient pas prêts à s'engager dans une opération militaire, dans un contexte local où, même la France, qui est l'État le plus engagé, n'est pas à mesure de contrôler la situation sur le terrain.

Les différences d'approches entre États de la région, face à la question du terrorisme, ainsi que relativement au mouvement touareg, sont un facteur supplémentaire de complexité et d'incertitude. À un moment où les États européens se retirent d'Afghanistan, la perspective d'une intervention militaire, dans un « Sahelistan », n'est pas un choix facile à assumer, face à des opinions publiques européennes sceptiques sur les interventions extérieures. Cela est aggravé par la crise économique généralisée. L'option d'une mission civile de la PSDC d'assistance aux capacités des pays de la région, concernés par la Stratégie sur le Sahel (Mali, Mauritanie et Niger), a ainsi été admise entre les États membres, comme la voie à suivre<sup>1357</sup>.

---

<sup>1356</sup> Union Européenne, « Catherine Ashton, Haute Représentante de l'Union Européenne et M. Andris Pielbags, membre de la Commission chargé du développement, rencontrent trois Ministres de la région du Sahel », communiqué de presse A 502/11, Bruxelles, le 8 décembre 2011, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/126656.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126656.pdf) (consulté le 15 mars 2012).

À l'issue de la réunion du 8 décembre, à Bruxelles, le Commissaire Pielbags a aussi fait une déclaration dans laquelle il notait que :

« L'Union Européenne a adopté une stratégie globale. C'est aux pays de dire s'ils veulent un soutien plus affirmé, plus fort de l'Union Européenne sur d'autres secteurs, sur la sécurité notamment. Il y a différentes stratégies. Le Niger a une forte présence militaire dans le nord. Le Mali négocie davantage avec les groupes. C'est important que ces pays soient plus unis – en incluant l'Algérie – pour rechercher la sécurité. L'UE est prête à les appuyer. »

GROS-VERHEYDE Nicolas, « 4 ministres du Sahel à Bruxelles. Très discrètement », Blog Bruxelles 2, 8 décembre 2011, <http://www.bruxelles2.eu/zones/sahel/4-ministres-du-sahel-a-bruxelles-tres-discretement.html> (consulté le 15 mars 2012).

<sup>1357</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « La mission PSDC pour le Sahel attendra encore bien un peu... (Maj) », Blog Bruxelles 2, 29 novembre 2011, <http://www.bruxelles2.eu/zones/sahel/la-mission-psdc-pour-le-sahel-attendra-encore-bien-un-peu.html> (consulté le 15 mars 2012).

Le 23 mars 2012, le Conseil Affaires Étrangères de l'UE a adopté des conclusions sur le Sahel qui reflètent l'état des débats internes sur l'évolution de la situation au Sahel. Les États membres réaffirment leur volonté de contribuer « à faire du Sahel une région pacifique, stable et prospère. » et condamnent le coup d'État au Mali. Ils demandent à la Commission, en cohérence avec cette position, de « prendre des mesures de précaution dans la mise en œuvre de la coopération au développement de l'UE »<sup>1358</sup>, si la situation le justifie.

Le Conseil a réitéré la position de l'UE de « soutenir les pays du Sahel, en partenariat avec les organisations régionales et d'autres partenaires internationaux, dans les efforts qu'ils déploient pour lutter contre le faisceau de problèmes que constituent la pauvreté, le terrorisme, l'extrémisme violent et la criminalité organisée et pour remédier aux effets de contagion de la crise que vient de connaître la Libye ». A l'occasion, le Conseil a salué l'engagement de l'UA, des Nations Unies et de la CEDEAO, dans la résolution des problèmes de sécurité et de développement du Sahel.

En matière d'engagement concret, dans le domaine de la PSDC, le Conseil a aussi indiqué, dans ses conclusions, que les États membres avaient approuvé « le concept de gestion de crise visant à lancer une mission civile PSDC de conseil, d'assistance et de formation, dont l'action sera centrée au Niger et visera à aider la gendarmerie, la police nationale et la garde nationale, à améliorer leur niveau d'interopérabilité et leurs capacités répressives, en particulier pour lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée, en parfaite conformité avec l'État de droit et les droits de l'homme ». Le Conseil a aussi annoncé la fourniture d'une assistance humanitaire, d'urgence, pour les populations du Sahel, affectées par une crise alimentaire, ainsi que pour les réfugiés et déplacés du conflit au nord du Mali<sup>1359</sup>.

Le choix du Niger pour la mission d'assistance aux capacités de l'UE, tient à sa position géographique, limitrophe avec :

---

<sup>1358</sup> Le même jour, le 23 mars 2012, le Commissaire chargé du développement, Andris Pielbags, a annoncé la suspension d'opérations de la Commission au Mali, dans le domaine de l'aide au développement. Cette position a aussi été suivie, au niveau bilatéral, par la France, la Belgique et par d'autres États membres de l'UE, ainsi que par le Canada et les États-Unis. Seule l'aide humanitaire a été maintenue.

Commission Européenne, « EU suspends its development aid to Mali », déclaration du Commissaire Andris Pielbags, 23 mars 2012, [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/piebalgs/headlines/news/2012/03/20120323\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/piebalgs/headlines/news/2012/03/20120323_en.htm) (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1359</sup> Conseil de l'Union Européenne, 3157ème session du Conseil Affaires Étrangères, Conclusions du Conseil sur la région du Sahel, communiqué de presse, 7849/12, Presse 117, PR CO 18, p. 10, Bruxelles, les 22 et 23 mars 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/129267.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/129267.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

- la Libye au nord ;
- l'Algérie et le Mali à l'ouest ;
- le Tchad à l'est ;
- le Nigéria au sud.

Le Niger se trouve aussi au carrefour des déstabilisations en provenance de la Libye, qui ont affecté le Mali, mais aussi celles du Nigéria du fait des actions du groupe Boko-Haram (le Niger est frontalier avec les États musulmans du Nigeria). Un autre facteur est que le Niger bénéficie d'une assistance européenne (Programme d'appui à la Justice et à l'État de Droit, PAJED) et internationale, en matière de renforcement de l'État de Droit et d'assistance aux forces armées et de sécurité, notamment en matière antiterroriste<sup>1360</sup>.

L'instabilité au Mali et la situation à Bamako, la capitale, ainsi que dans le nord du pays, ont bloqué l'extension de la mission PSDC à ce pays. La Mauritanie bénéficie de l'assistance financière de la Commission Européenne et de l'assistance technique de l'Espagne, dans le cadre du projet « West Sahel » de sécurisation des frontières. Elle a aussi des coopérations bilatérales avec les États-Unis dans le cadre du Partenariat Transsaharien Contre le Terrorisme<sup>1361</sup>, ainsi qu'avec la France<sup>1362</sup>. L'Algérie a concentré ses efforts sur la

---

<sup>1360</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « L'opération PSDC Niger : 5 menaces pèsent sur le pays. Les objectifs de la mission », Blog Bruxelles 2, 19 mars 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/sahel/loperation-psdc-niger-5-menaces-pesent-sur-le-pays-les-objectifs-de-la-mission.html> (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1361</sup> Le Partenariat Transsaharien Contre le Terrorisme (PTCT ou Trans – Sahara Counter Terrorism Partnership, TSCTP) a succédé en 2005 à l'Initiative Transsaharienne Contre le Terrorisme (TSCTI), mise en place, en 2005, dans le cadre de l'Initiative Pan-Sahélienne (Pan-Sahel Initiative, PSI) de 2004. Celle-ci visait à assister le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad à protéger leurs frontières contre des groupes terroristes et à renforcer les capacités de lutte antiterroriste des forces armées et des forces de sécurité, en général. Le PTCT a été élargi au Nigéria, au Sénégal et a aussi des liaisons avec l'Algérie, le Maroc et la Tunisie. Le Partenariat a pour objectifs :

- le renforcement des capacités régionales anti-terroristes ;
- l'amélioration et l'institutionnalisation de la coopération entre les forces de sécurité régionales ;
- l'encouragement de la gouvernance démocratique ;
- « le discrédit de l'idéologie terroriste » ; et
- le renforcement des liens militaires bilatéraux avec les États-Unis.

US Africa Command (AFRICOM), « The Trans-Sahara Counterterrorism Partnership – Program Overview », <http://www.africom.mil/tsctp.asp> (consulté le 15 février 2012).

CHOATE Mary Jo (Lt. Col. USMC), « Trans-Sahara Counterterrorism Initiative : Balance of Power? », U.S. Army War College, 30 March 2007, 20 p., <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA469176> (consulté le 15 février 2012).

<sup>1362</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les « autres » programmes européens de sécurité au Sahel », Blog Bruxelles 2, 12 juin 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/sahel/les-autres-programmes-europeens-de-securite-au-sahel.html> (consulté le 30 juin 2012).

coopération régionale et la coopération internationale, dans le cadre du Forum Global Contre le Terrorisme.

La prolongation de la crise malienne et l'incapacité d'une réaction rapide régionale, de la CEDEAO, pour aider au rétablissement du fonctionnement normal des institutions au Mali, ont créé une situation d'urgence concernant la mise en œuvre du volet sécuritaire de la Stratégie de l'UE pour le Sahel. La CEDEAO et les autorités maliennes, discutaient du déploiement d'une force armée de 3 000 soldats, dont le déploiement était soumis à une double condition :

- une invitation formelle par les autorités maliennes ;
- l'autorisation par une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Les aléas politiques, maliens retardent le déploiement de la force de la CEDEAO et compliquent la planification de la mission européenne qui, même en étant concentrée sur le Niger, serait inévitablement appelée à s'étendre au Mali, si les conditions s'amélioraient du point de vue sécuritaire<sup>1363</sup>.

Le 23 avril 2012, le Conseil de l'UE, après avoir passé en revue la situation au Mali et appelé au rétablissement de l'ordre constitutionnel, a souligné la menace posée par « la présence, en expansion dans le nord du Mali, d'Al-Qaïda et de groupes qui lui sont étroitement liés, ainsi que par le renforcement de la menace terroriste qui en découle. ». Il a exprimé sa préoccupation face à « la détérioration de la situation humanitaire au Mali et dans l'ensemble de la région du Sahel en raison de graves pénuries alimentaires. » et des violations des droits de l'homme, notamment dans le nord du Mali. De ce fait, le Conseil a décidé de « la mise en œuvre accélérée de la stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement au Sahel, y compris du déploiement d'ici juillet 2012 de la mission civile PSDC qu'il est proposé d'envoyer au Niger »<sup>1364</sup>. Les travaux sur la mission étant déjà avancés, une mission d'experts s'est rendue au Niger, au mois de mai, pour discuter avec les autorités nigériennes des modalités et du déploiement de la mission. Le 7 juin 2012, le Président de la Commission Européenne, José Manuel Durão Barroso, a annoncé le lancement de la mission de l'UE au

---

<sup>1363</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « La mission au Sahel revue à la lumière de la situation au Mali ? », Blog Bruxelles 2, 20 avril 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/sahel/la-mission-au-sahel-revue-a-la-lumiere-de-ce-qui-se-passe-au-mali.html> (consulté le 30 avril 2012).

<sup>1364</sup> Conseil de l'Union Européenne, 3159ème session du Conseil Affaires Étrangères, communiqué de presse, 8772/12, Presse 152, PR CO 21, pp. 9-10, Luxembourg, le 23 avril 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/129267.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/129267.pdf) (consulté le 30 avril 2012).

Niger pour le mois de juillet 2012, lors d'une conférence de presse, à Bruxelles avec le Premier Ministre du Niger, Brigi Rafini.

Le 18 juin 2012, le Conseil de l'UE (Agriculture et pêche) a adopté le concept d'opérations de la mission EUCAP Sahel Niger<sup>1365</sup>. Le 16 juillet 2012, le Conseil de l'UE a adopté une Décision « concernant la mission PSDC de l'Union Européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger) »<sup>1366</sup>. La mission doit être composée de 50 experts civils et militaires. Elle a pour objectif d'appuyer les capacités nigériennes de combat contre le terrorisme et la criminalité, notamment en aidant à « la consolidation des structures et des mécanismes communs de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, tout en menant des activités de formation qui viendront renforcer ces structures »<sup>1367</sup>.

C'est une mission de formation, d'encadrement, de conseil de d'assistance au profit des forces de sécurité du Niger. Les experts militaires assurent la coopération avec les forces armées du Niger. La mission a aussi pour objectif de soutenir la mise en place d'une coordination régionale et internationale globale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée »<sup>1368</sup>. Avec une durée initiale fixée à deux ans, la mission n'exercera aucune fonction exécutive et n'est pas armée. Basée à Niamey, au Niger, elle déploiera aussi des officiers de liaison au Mali et en Mauritanie. Le 17 juillet 2012, le Comité Politique et de Sécurité de l'UE, a nommé le Colonel Francisco Espinosa Navas, de la « Guardia Civil » espagnole, chef de la mission EUCAP Sahel Niger<sup>1369</sup>.

---

<sup>1365</sup> Le Conseil de l'UE, quelle que soit la formation, peut prendre des décisions dans tous les domaines. Toutefois, les décisions ayant des implications en matière de défense doivent être adoptées à l'unanimité.

Conseil de l'Union Européenne, 3176e session du Conseil Agriculture et Pêche, communiqué de presse, « Politique de sécurité et de défense commune – EUAVSEC – South Sudan », 11179/12, Presse 261, PR CO 38, p. 18, Luxembourg, le 18 juin 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/agricult/131104.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/agricult/131104.pdf) (consulté le 30 juin 2012).

<sup>1366</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/392/PESC du Conseil du 16 juillet 2012, « concernant la mission PSDC de l'Union Européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger) », JOUE L 187 du 17.7.2012, pp. 48-51.

<sup>1367</sup> Conseil de l'Union Européenne, « Mission PSDC civile au Sahel », fiche d'information SN 10113/12, 19 juillet 2012, [http://www.consilium.europa.eu/media/1705966/120711\\_fact\\_sheet\\_sahel\\_coordinated-9\\_july\\_fr.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/1705966/120711_fact_sheet_sahel_coordinated-9_july_fr.pdf) (consulté le 20 juillet 2012).

<sup>1368</sup> Décision 2012/392/PESC du Conseil du 16 juillet 2012, Article 3, Tâches, 1.(b).

<sup>1369</sup> Le Commandant de la mission est le directeur de la Capacité Civile de Planification et de Conduite (CCPC) de l'UE (Décision 2012/392/PESC du Conseil du 16 juillet 2012, Article 5, « Commandant d'opération civile »).

Union Européenne, Décision EUCAP Sahel Niger/1/2012 du Comité Politique et de Sécurité du 17 juillet 2012 « relative à la nomination du chef de la mission PSDC de l'Union Européenne au Niger (EUCAP SAHEL Niger) 2012/436/PESC, JOUE L 200 du 17.7.2012, p. 17.

Le déploiement de la mission a débuté, au mois d'août 2012, avec le recrutement des premiers experts, mis à disposition par les États membres. Des contributions d'États tiers sont aussi acceptées, selon les dispositions de l'Article 10 de la Décision du Conseil du 16 juillet 2012<sup>1370</sup>. La mission attend sa pleine capacité opérationnelle à la fin de l'année 2012. Alors qu'EUCAP-Sahel/Niger n'a pas encore atteint sa pleine capacité, l'UE, aux prises avec la piraterie dans la Corne de l'Afrique, avec son opération EUNAVFOR « Atalanta », envisage également une sorte d'« africanisation » de cette lutte en préconisant une mission d'assistance aux forces des pays du champ dans le cadre d'une stratégie globale comprenant la mission EUCAP-Nestor.

## **B. Une « domestication » de la lutte contre la piraterie impulsée par l'UE.**

Avec l'opération navale EUNAVFOR « Atalanta », la mission de formation des forces armées somaliennes et le soutien à l'AMISOM, l'UE a démontré, par ces trois actions, la crédibilité de son engagement pour la sécurité dans la Corne de l'Afrique. Ces initiatives ont aussi mis en évidence le besoin de donner un cadre cohérent, compréhensif et global, à l'action européenne visant à améliorer la synergie entre les différents intervenants, au niveau de l'Union (le Conseil et les États membres, le SEAE et la Commission)<sup>1371</sup>.

---

<sup>1370</sup> L'Article 10 de la Décision du Conseil ouvre la possibilité pour des États tiers de participer à la mission dans les termes suivants :

« 1. Sans préjudice de l'autonomie décisionnelle de l'Union et de son cadre institutionnel unique, des États tiers peuvent être invités à apporter des contributions à l'EUCAP SAHEL Niger, étant entendu qu'ils prendront en charge les coûts découlant du personnel qu'ils détacheront, y compris les salaires, l'assurance « tous risques », les indemnités journalières de subsistance et les frais de voyage à destination et au départ du Niger, et qu'ils contribueront d'une manière appropriée aux frais de fonctionnement de l'EUCAP SAHEL Niger.

2. Les États tiers qui apportent des contributions à l'EUCAP SAHEL Niger ont les mêmes droits et obligations que les États membres en ce qui concerne la gestion quotidienne de l'EUCAP SAHEL Niger.

3. Le Conseil autorise le COPS à prendre les décisions pertinentes relatives à l'acceptation ou non des contributions proposées et à mettre en place un comité des contributeurs.

4. Les modalités précises de la participation d'États tiers font l'objet d'accords conclus conformément à l'article 37 du TUE et d'arrangements techniques supplémentaires, si nécessaire. Si l'Union et un État tiers concluent ou ont conclu un accord établissant un cadre pour la participation dudit État tiers à des opérations de gestion de crises de l'Union, les dispositions dudit accord s'appliquent dans le cadre de l'EUCAP SAHEL Niger ».

<sup>1371</sup> En plus de l'opération EUNAVFOR « Atalanta », de la mission de formation EUTM et de la nouvelle mission EUCAP « Nestor », l'UE finance d'autres activités qui visent, de manière directe ou indirecte, à créer un environnement plus sûr dans la région de la Corne de l'Afrique et dans l'Océan indien. Ces programmes sont financés par l'Instrument de Stabilité, par des fonds communautaires du FED ou d'autres fonds de programmes à savoir :

- le Programme de renforcement de la sécurité et de la sûreté dans les routes maritimes critiques (Djibouti, Kenya, Seychelles, Tanzanie, Somalie et Yémen), en cours depuis 2010 et le projet MARSIC, qui a pour objectif le développement du partage des informations et le renforcement des capacités de formation entre les États concernés. Le projet MARSIC a contribué à l'établissement, au Yémen « du centre de partage

La contribution à la recherche d'une solution pour les problèmes de sécurité et de développement, passe, ainsi, par l'inclusion des pays concernés de la région dans les politiques européennes. Ces pays, sans être dans la situation de guerre civile, comme en Somalie, subissent les effets négatifs de ce conflit et sont aussi confrontés, en interne, à de multiples problèmes de sécurité (terrorisme, instabilité politique, rivalités ethniques). Ils ne disposent pas de toutes les capacités de sécurité et de défense nécessaires pour assurer un environnement sûr et stable, dans la durée. Ils comptent, entre autres, sur l'assistance internationale pour combler leurs lacunes dans ces domaines. Aussi, l'UE leur a-t-elle proposée une approche globale pour toute la Corne de l'Afrique tout en désignant un Représentant Spécial.

### **1. Un Représentant Spécial pour la Corne de l'Afrique.**

Le 14 novembre 2011, le Conseil de l'UE, réuni à Bruxelles, a adopté le Cadre Stratégique pour la Corne de l'Afrique (CSCA). L'objectif de l'UE, selon cette stratégie est de « soutenir les populations de la région en vue de renforcer la paix, la stabilité, la sécurité et la prospérité et de responsabiliser les Gouvernements »<sup>1372</sup>. L'engagement de l'UE vise à contribuer à créer, au niveau local et régional, les conditions pour le développement

---

d'informations maritimes régional de Sanaa (Yémen). Ce centre a été inauguré officiellement en mars 2011 et publie à présent régulièrement des rapports sur les actes de piraterie commis. » ;

- le Programme pour la sécurité maritime régionale, en cours de mise en œuvre en 2012-2013 et qui a pour objectif d'appuyer « la stratégie et le plan d'action régionaux pour la région de l'Afrique orientale et australe et de l'Océan indien adoptés en octobre 2010 à Maurice afin de lutter contre la piraterie et de favoriser la sécurité maritime. ». Ce Programme a un budget prévu de 37,5 millions d'euros, destiné à renforcer les capacités régionales de lutte « contre la piraterie à terre en Somalie, de renforcer les moyens judiciaires nécessaires pour appréhender, transférer, placer en détention et poursuivre les pirates présumés, de s'attaquer aux répercussions économiques de la piraterie et aux flux financiers qui y sont liés, et d'améliorer les capacités nationales et régionales mobilisées pour l'exercice des fonctions liées à la sécurité maritime, y compris les fonctions de surveillance et de garde-côte. » ;

- le Projet pilote de recherche sur la piraterie et la connaissance de la situation maritime et les risques, financé par la Commission européenne avec 1 million d'euros. Ce projet « explore les possibilités d'utiliser des outils techniques civils d'un coût raisonnable - tels que les technologies satellitaires - pour mettre au point une approche permettant de connaître en temps réel la situation maritime. Cela pourrait aider les pays, en temps voulu, à améliorer leur capacité à déceler les menaces dans le bassin de l'Océan indien occidental. » ;

- la lutte contre la pêche illicite, « non déclarée et non réglementée » dans l'Océan indien. Les programmes dans ce domaine concernent le soutien aux politiques de pêche nationales, dans la région, et la mise en place de mécanismes de surveillance des pêches et de la gestion des ressources halieutiques (Programme SmartFish).

Union Européenne, Service Européen pour l'Action Extérieure, « La lutte de l'UE contre la piraterie dans la Corne de l'Afrique », fiche d'information, pp. 4-5, juin 2012, [http://eeas.europa.eu/agenda/2012/200212\\_factsheet\\_piracy.pdf](http://eeas.europa.eu/agenda/2012/200212_factsheet_piracy.pdf) (consulté le 1er septembre 2012).

<sup>1372</sup> Conseil de l'Union Européenne, « Corne de l'Afrique – Conclusions du Conseil – Un Cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique », 16858/11, 18 p., Bruxelles, le 14 novembre 2011, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st16/st16858.fr11.pdf> (consulté le 20 novembre 2011).

économique et social, la paix et la sécurité, « la justice et la bonne gouvernance ». Pour expliquer l'engagement de l'UE, le Conseil de l'Union met en avant « l'importance géostratégique de la région, les relations que l'UE entretient avec les pays de la région, son souhait d'améliorer le bien-être des populations qui y vivent et de contribuer à les arracher à la pauvreté pour qu'elles accèdent à l'autonomie économique, ainsi que par la nécessité de protéger les citoyens européens des menaces venant de certaines parties de la région et de relever les défis communs ».

Selon le Cadre Stratégique pour la Corne de l'Afrique, l'action de l'UE est axée sur cinq domaines,<sup>1373</sup> à savoir :

- l'assistance à la démocratie, aux droits de l'homme et à l'État de droit ;
- le règlement des conflits actuels et la prévention d'éventuels conflits régionaux, en coopération avec l'UA, les Nations Unies et d'autres partenaires nationaux et internationaux ;
- l'assistance à la lutte contre la piraterie, le terrorisme et les migrations illégales ;
- l'aide économique et sociale au développement ;
- le soutien à la coopération politique et économique au niveau régionale et aux CER dans leurs activités de paix et de sécurité et de développement.

Le CSCA a aussi pour objectif de rendre l'action de l'UE, Conseil et Commission, plus cohérente, de manière à accroître l'efficacité de l'assistance européenne à la sécurité et au développement de la région. Les moyens mis en œuvre par l'UE font appel à un large éventail d'instruments politiques et économiques, dont l'Accord de Cotonou, et son article 8, sur le dialogue et la coopération politiques ainsi que le partenariat pour le développement et les relations commerciales avec l'IGAD. Celui-ci vise à faire profiter, aux pays de l'IGAD, des dispositions du Système de Préférences Généralisées (SPG), relatives à l'initiative « Tout sauf les armes », qui prévoit l'accès en franchise de droits aux marchés de l'UE pour presque tous les produits des pays les moins développés.

Le Cadre Stratégique identifie aussi les actions de l'UE en faveur de la résolution de la crise en Somalie, le soutien aux processus électoraux dans les pays de la région, l'assistance en matière de RSS et au secteur de la Justice, l'assistance humanitaire et la réaction en cas de

---

<sup>1373</sup> CSCA, pp. 4-5.

crise et la gestion des crises. L'assistance à la mission de l'Union Africaine en Somalie (AMISOM), l'opération navale « Atalanta » et la Mission de Formation des forces somaliennes (EUTM), sont explicitement cités comme des exemples de l'engagement actif de l'UE dans la région. La situation au Darfour et la stabilisation du Soudan du sud font aussi partie des préoccupations de sécurité présentes dans le CSCA.

Le Cadre Stratégique contient des indications importantes sur les actions à mettre en œuvre dans les domaines de la gouvernance, de la paix et de la sécurité, de la lutte contre l'insécurité, du développement et de la réduction de la pauvreté ainsi que de la coopération régionale<sup>1374</sup>. Ces actions reposent sur « les principes de l'implication régionale et de la responsabilité mutuelle, de la promotion de la coopération régionale pour la coexistence pacifique, la prévention et le règlement des conflits et l'intégration économique au service de la croissance au niveau national. »<sup>1375</sup>.

Le principal instrument de l'UE, mobilisé pour la mise en œuvre efficace du Cadre Stratégique, est le Fonds Européen de Développement (FED), dont le 10<sup>ème</sup> FED (2008-2013) dispose de 2 milliards d'euros pour la région. L'Instrument de Stabilité et les instruments commerciaux de l'UE (Accord de Cotonou, SPG et Accords de Partenariat Économique) font aussi partie des instruments que l'UE engage pour la réalisation du CSCA.

La mise en œuvre du Cadre Stratégique pour la Corne de l'Afrique inclut aussi la coopération internationale avec les Nations Unies, l'UA, l'IGAD, le Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA), la Communauté Est-Africaine (CEA) et d'autres partenaires, au premier rang desquels, les États-Unis qui sont très actifs dans la région, en matière de sécurité et de défense.

Pour coordonner la mise en œuvre de ses moyens, le Conseil de l'UE a nommé, le 8 décembre 2011, M. Alexander Rondos, de la Grèce, au poste de Représentant Spécial de l'UE pour la Corne de l'Afrique<sup>1376</sup>, pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin 2012. Le mandat du RS, M. Alexander Rondos, est fondé sur les objectifs définis dans le Cadre Stratégique pour la Corne de l'Afrique, notamment en matière de contribution à la paix et à la sécurité régionales. Les deux principales prioritaires, dans un premier temps, du RS sont la situation

---

<sup>1374</sup> CSCA, pp. 14-17.

<sup>1375</sup> CSCA, p. 13.

<sup>1376</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/819/PESC du Conseil du 8 décembre 2011, « portant nomination du représentant spécial de l'Union Européenne pour la Corne de l'Afrique », JOUE L 327 du 9.12.2011, pp. 62-65.

en Somalie et la lutte contre la piraterie. Dans ces domaines, le RS a pour rôle « de contribuer à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie cohérente, efficace et équilibrée de l'Union Européenne à l'égard de la piraterie en provenance de la Somalie, qui englobe tous les aspects de l'action de l'Union Européenne, notamment sur les plans politique, de la sécurité et du développement, et de l'être, pour la communauté internationale, y compris la région Afrique orientale et australe – Océan indien (AOA-OI) »<sup>1377</sup>. Comme pour les autres RS de l'UE, M. Alexander Rondos a un rôle de représentation et de contact, envers les États de la région et les autres partenaires internationaux, ainsi qu'un rôle de coordination des initiatives de l'UE et des mécanismes engagés dans les différentes actions en cours dans la Corne de l'Afrique. À ces fins, il coopère avec le SEAE, la Commission et les délégations de l'UE dans la région.

En ce qui concerne la Somalie, le RS participe et contribue aux efforts régionaux et internationaux en vue du règlement du conflit somalien et à la mise en œuvre de la transition vers la consolidation de l'État somalien et de ses institutions. Ce processus, en dépit de la poursuite du conflit interne, est en cours d'accomplissement, avec la réunion du Parlement somalien à Mogadiscio, au mois d'août, et l'élection du nouveau Président de la Somalie, Hassan Cheikh Mohamoud, le 10 septembre 2012<sup>1378</sup>. Le RS est aussi l'interlocuteur du Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour la Somalie, M. Augustine Mahiga (Tanzanie). En ce qui concerne la piraterie, les attributions du RS de l'UE sont les mêmes que pour la Somalie, à savoir : le contact avec les pays et les organisations régionales et internationales, concernés par cette menace et qui participent à la lutte contre la piraterie. La décision du Conseil de l'UE souligne aussi la volonté des États membres « d'apporter un soutien actif à la mise en place de capacités maritimes régionales et d'aider à traduire en justice les pirates ainsi que de veiller à ce que les causes profondes de la piraterie en Somalie soient abordées de manière appropriée ».<sup>1379</sup> Le RS a aussi été mandaté pour suivre

---

<sup>1377</sup> Décision 2011/819/PESC, Article 2 §4, « Objectifs ».

<sup>1378</sup> Le 27 août 2012, la HR pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité de l'UE, Catherine Ashton, s'est rendue à Mogadiscio où elle a encouragé les responsables politiques somaliens à finaliser le processus de transition. Elle a aussi « inauguré » les futurs locaux de la délégation de l'UE pour la Somalie, à Mogadiscio.

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Catherine Ashton pose le pied en Somalie », Blog Bruxelles 2, 27 août 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/somalie-ouganda/catherine-ashton-en-somalie.html> (consulté le 15 septembre 2012).

Union Européenne, « Déclaration de la Haute Représentante au nom de l'Union Européenne sur la fin de la transition en Somalie », communiqué de presse 13600/12, Presse 374, Bruxelles, le 10 septembre 2012, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/12/374&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en> (consulté le 15 septembre 2012).

<sup>1379</sup> Décision 2011/819/PESC, Article 3 §1 (h), « Mandat ».

l'évolution politique régionale, au-delà de la Somalie, notamment les litiges frontaliers entre l'Éthiopie et l'Érythrée. En ce qui concerne la situation entre le Soudan et le Soudan du sud<sup>1380</sup>, le RS pour la Corne de l'Afrique coordonne son action avec la RS pour ces deux États, Mme Rosalind Marsden (Royaume-Uni). Le 25 juin 2012, le Conseil de l'UE a décidé de proroger le mandat du RS pour la Corne de l'Afrique, jusqu'en juin 2013<sup>1381</sup>. Cette décision fixe aussi le siège du RS à Mogadiscio, dès que les conditions de sécurité le permettraient<sup>1382</sup>.

La mise en œuvre concrète du Cadre Stratégique pour la Corne de l'Afrique bénéficie des initiatives prises dans la région par l'UE depuis 2009-2010, dont l'opération maritime EUNAVFOR « Atalanta » et la mission de formation des militaires somaliens EUTM. Les États membres ont jugé opportun de compléter les actions en cours par deux autres missions civiles, l'une qui consiste à assister les autorités du Soudan du sud à sécuriser l'aéroport international de Djouba et, l'autre, pour contribuer au renforcement des capacités maritimes dans les pays de la Corne de l'Afrique, en matière de combat contre la piraterie et la criminalité. En parallèle, et pour assurer la cohérence des actions de l'UE dans le contexte du Cadre Stratégique, le Conseil, réuni à Bruxelles le 23 janvier 2012, a décidé d'activer le Centre d'opérations de l'UE (OpsCenter, créé en 2003), pour la première fois, pour coordonner toutes les opérations et les missions dans la Corne de l'Afrique.

Le Centre d'opérations, qui est financé par le SEAE, est situé à l'État-Major de l'UE et compte une quinzaine de personnes, civiles et militaires. Il ne remplace pas les structures de commandement opérationnel des missions civiles (CPCC) ou celui de l'opération militaire EUNAVFOR « Atalanta » (l'État-Major de Northwood). Les fonctions principales du centre

---

<sup>1380</sup> Les deux États font partie de la définition que l'UE donne de la Corne de l'Afrique, dans la décision portant nomination du RS. L'Article premier stipule ainsi que :

« Aux fins du mandat du RSUE, la Corne de l'Afrique est définie comme étant la région comprenant la République de Djibouti, l'État d'Érythrée, la République Démocratique Fédérale d'Éthiopie, la République du Kenya, la République d'Ouganda, la Somalie, la République du Soudan et la République du Soudan du sud.

Pour les questions ayant des implications plus vastes au niveau de la région, parmi lesquelles figurent la piraterie, le RSUE traite avec des pays et entités régionales au-delà de la Corne de l'Afrique, s'il y a lieu.

Compte tenu de la nécessité d'une approche régionale des défis interdépendants auxquels est confrontée la région, le RSUE pour la Corne de l'Afrique agit en étroite concertation avec le RSUE pour le Soudan et le Soudan du sud, qui conserve la responsabilité principale pour ces deux pays. »

Décision 2011/819/PESC, Article premier, « Représentant spécial de l'Union Européenne ».

<sup>1381</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/329/PESC du Conseil du 25 juin 2012, « prorogeant le mandat du Représentant Spécial de l'Union Européenne pour la Corne de l'Afrique », JOUE L 165 du 26.6.2012, pp. 62-65.

<sup>1382</sup> Décision 2012/329/PESC, Article 3 §2 (c), « Mandat ».

d'opérations sont « le soutien au commandant d'opération civile pour la planification opérationnelle et la conduite de la mission de renforcement des capacités maritimes régionales », le soutien à la mission EUTM, le renforcement des synergies civilo-militaires ainsi que faciliter et assurer la liaison entre les structures de l'UE concernées (Conseil, SEAE et Commission) avec les missions et l'opération<sup>1383</sup>. Pour des raisons d'ordre bureaucratique, de financement et de mise à disposition et préparation des locaux, le Centre d'Opérations n'a été, réellement activé, qu'au mois de mars 2012. Le 23 mars, le Conseil a annoncé l'entrée en fonctions du Centre d'opérations, pour une durée de 2 ans, avec pour mandat de coordonner les missions et l'opération de l'UE dans la Corne de l'Afrique et de renforcer « les synergies entre elles ». Le Centre n'a pas de responsabilité de commandement. Mais il peut être appelé à contribuer à la planification stratégique des missions et opérations de l'UE, dans le domaine de la PSDC, dans la région. Le Conseil a aussi nommé le Capitaine de vaisseau néerlandais Ad Van der Linde, chef du Centre d'opérations<sup>1384</sup>. La coordination assurée par le RS et de la mobilisation du Centre d'opérations, la mission de renforcement des capacités maritimes des pays du champ, comme solution durable à la piraterie dans cette zone, semble ne pas enthousiasmer certains États concernés, quelque peu sceptiques ou hésitants à solliciter l'assistance de la mission européenne.

## **2. Une mission de renforcement des capacités maritimes nationales sans enthousiasme local : EUCAP –Nestor.**

La mission phare du Cadre Stratégique pour la Corne de l'Afrique est la mission de renforcement des capacités maritimes des pays d'Afrique de l'Est et de l'Océan indien, face au risque de piraterie (Regional Maritime Capacity Building, RMCB), dont le concept a été annoncé par le Conseil de l'UE, le 1<sup>er</sup> décembre 2011<sup>1385</sup>. Cette mission était en débat dans le

---

<sup>1383</sup> Conseil de l'Union Européenne, 3142<sup>ème</sup> session du Conseil Affaires Etrangères, communiqué de presse, « Activation du centre d'opérations de l'UE pour la Corne de l'Afrique », 5592/12, Presse 18, PR CO 3, p. 17, Bruxelles, le 23 janvier 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/127520.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/127520.pdf) (consulté le 15 mars 2012).

<sup>1384</sup> Conseil de l'Union Européenne, communiqué de presse, « Activation du centre d'opérations de l'UE à l'appui des actions PSDC menées dans la Corne de l'Afrique », 7858/12, Presse 122, Bruxelles, le 23 mars 2012, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st07/st07858.fr12.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

<sup>1385</sup> Le Conseil avait inscrit cette nouvelle mission dans le contexte global de la lutte contre la piraterie, menée dans le cadre de l'opération maritime EUNAVFOR « Atalanta ». Les Ministres ont ainsi déclaré que :

« Le Conseil se félicite des mesures concrètes prises par la Haute Représentante pour lutter contre les menaces interdépendantes pesant sur la sécurité dans la Corne de l'Afrique, en particulier la piraterie, dans le contexte du cadre stratégique de l'UE pour la Corne de l'Afrique et en vue de créer de nouvelles synergies entre les différentes initiatives menées dans la région au titre de la PSDC. Pour soutenir cet effort, le Conseil a décidé de

cadre des discussions portant sur la prolongation et l'élargissement du mandat de l'opération EUNAVFOR « Atalanta ». Celle-ci a donné de bons résultats depuis 2010. Mais il était nécessaire d'œuvrer au renforcement des capacités régionales, afin que les pays riverains de l'Océan indien et du Golfe d'Aden puissent être à mesure d'assumer la charge de la sécurité maritime régionale. La mission civile européenne dépasse le cadre plus restreint de la Somalie, qui demeure au centre de l'attention de l'opération « Atalanta » et de la mission EUTM de formation des forces armées somaliennes. Il s'agit en effet pour la mission envisagée, de contribuer au renforcement de la sécurité régionale en stimulant la coopération entre les pays concernés.

Le 12 décembre 2011, le COREPER a finalisé le concept de gestion de crise de la mission européenne d'assistance au renforcement des capacités maritimes régionales, sous l'appellation initiale d'EUCAP–Corne de l'Afrique/Océan indien occidental (EUCAP HOA/WIO). La mission comprenait une composante militaire et une composante civile, dont les experts couvriraient un large éventail de domaines tels que les forces de marine et de garde-côtes, les forces de police et la Justice ainsi que l'État de Droit. La zone géographique initiale concernait Djibouti (siège de la mission), le Kenya, les Seychelles, la Somalie et les régions du Galmudug, du Puntland et du Somaliland, ainsi que la Tanzanie. En fonction des besoins et de l'évolution de la situation régionale, la mission pourrait être étendue à l'île Maurice, au Mozambique et au Yémen<sup>1386</sup>. La mission, commandée par le directeur de la CCPC, est distincte et séparée de l'opération « Atalanta » et de l'EUTM. La coordination, entre les deux missions et l'opération relève du Centre d'Opérations de l'UE, dans le respect des chaînes de commandement respectives.

Le 13 avril 2012, l'UE a lancé des appels à candidatures auprès des États membres pour constituer le noyau initial de la mission EUCAP (chef de la mission, adjoints, postes administratifs).

En parallèle avec la mise sur pied de la mission, qui a reçu le nom final d'EUCAP

---

revenir, début 2012, sur la question de la prorogation, jusqu'à fin 2014, du mandat de l'EU NAVFOR (Atalanta) et approuvera le concept de gestion de crise relatif à une mission civile de la PSDC, dotée d'une expertise militaire, visant à renforcer les capacités maritimes régionales en Somalie et, plus largement, dans la région de la Corne de l'Afrique. »

Conseil de l'Union Européenne, PSDC – Conclusions du Conseil (point 10), 17991/11, COSDP 1168, PESC 1590, COPS 476, Bruxelles, le 1er décembre 2011, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st17/st17991.fr11.pdf> (consulté le 15 mars 2012).

<sup>1386</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « Le concept de la mission Eucap HOA (RMCB) formellement approuvé », Blog Bruxelles 2, 12 décembre 2011, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie> (consulté le 15 mars 2012).

« Nestor »<sup>1387</sup>, l'UE prend contact avec les États concernés afin qu'ils expriment, de manière formelle, par une lettre d'invitation, le souhait de recevoir, sur leur territoire, des éléments de la mission de l'UE. Du fait que celle-ci couvre cinq États, le nombre d'experts prévu est proche des 200, entre militaires et civils. Le choix préliminaire du chef de la mission est aussi effectué. Ce sera l'Amiral français Jacques Launay, ancien commandant des forces navales de la France dans l'Océan indien (ALINDIEN), de 2007 à 2009<sup>1388</sup>.

Les objectifs de la mission sont rendus publics dès le mois d'avril 2012, dans l'attente de la décision du Conseil, de lancement de la mission EUCAP « Nestor ». Trois éléments sont mis en avant. Il s'agit de :

- la formation des polices côtières ;
- l'assistance à la législation contre la piraterie ;
- la formation des juges chargés de juger les infractions dans ce domaine<sup>1389</sup>.

Mais, la procédure de recrutement des experts et les retards dans la réception des lettres d'invitation des États concernés,<sup>1390</sup> ont retardé le lancement de la mission.

Le 16 juillet 2012, le Conseil de l'UE (Agriculture et Pêche, comme avec EUCAP-Sahel en juin 2012) a adopté la décision de lancement de la mission EUCAP « Nestor »<sup>1391</sup>. Le 17 juillet 2012, l'Amiral Jacques Launay, a été confirmé comme chef de la mission EUCAP « Nestor »<sup>1392</sup>, dont le commandement est exercé par le directeur de la CCPC, à Bruxelles. Le Centre d'Opérations coordonne les activités entre EUCAP « Nestor », EUNAVFOR « Atalanta » et EUTM Somalia. La mission a une durée de deux ans (juillet

---

<sup>1387</sup> Nestor est l'un des héros de la Guerre de Troie, le plus âgé, et celui qui est écouté pour ses conseils et son expérience.

<sup>1388</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « Un Amiral français à la tête de Nestor ? », Blog Bruxelles 2, 18 juin 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie> (consulté le 30 juin 2012).

<sup>1389</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « Eucap Nestor, une mission de 200 personnes aux multiples facettes », Blog Bruxelles 2, 16 mai 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie> (consulté le 30 mai 2012).

<sup>1390</sup> GROS-VERHEYDE Nicolas, « Mission Nestor retardée. Hésitations kenyane et tanzanienne », Blog Bruxelles 2, 10 juin 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie> (consulté le 30 juin 2012).

<sup>1391</sup> Conseil de l'Union Européenne, 3182<sup>e</sup> session du Conseil Agriculture et Pêche, communiqué de presse, « Politique de sécurité et de défense commune – EUCAP Nestor », 12248/12, Presse 322, PR CO 44, p. 20, Bruxelles, le 16 juillet 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/agricult/131854.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/agricult/131854.pdf) (consulté le 30 juillet 2012).

<sup>1392</sup> Union Européenne, Décision EUCAP NESTOR/1/2012 du Comité Politique et de Sécurité du 17 juillet 2012 « concernant la nomination du chef de la mission de l'Union Européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR) » 2012/426/PESC, JOUE L 198 du 25.7.2012, p. 16.

2014). Elle doit être pleinement opérationnelle au début de l'année 2013. Le 23 juillet, le Conseil Affaires Étrangères a chargé la HR d'ouvrir des négociations sur les accords de statut de la mission (SOMA) avec les États concernés<sup>1393</sup>.

La Décision 2012/389/PESC du Conseil du 16 juillet 2012, « relative à la mission de l'Union Européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR) », définit l'objectif de la mission comme étant d'assister les États de la région à acquérir une capacité autonome en matière de sécurité et de gouvernance maritime<sup>1394</sup>. Pour atteindre ce but, la mission assistera les États concernés (Djibouti, Kenya, Seychelles et Somalie, en attendant la lettre d'invitation de la Tanzanie) à bâtir et à développer des capacités en matière : d'organisation des agences de sécurité maritime nationales ; de formation pour le renforcement des capacités maritimes ; d'assistance à la constitution d'une police maritime en Somalie ; de recensement des besoins en équipements ; d'assistance législative (État de Droit) ; de promotion de la coopération et de la coordination régionale ; de conseil auprès des administrations nationales concernées ; de lancement de projet et de coordination des dons ; de mise en place d'une « stratégie régionale d'information et de communication »<sup>1395</sup>.

---

<sup>1393</sup> Conseil de l'Union Européenne, 3183<sup>e</sup> session du Conseil Affaires Étrangères, communiqué de presse, « Politique de Sécurité et de Défense Commune – Accords sur le statut des missions », 12800/1/12 REV 1, Presse 345, PR CO 45, p. 26, Bruxelles, le 23 juillet 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/132030.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/132030.pdf) (consulté le 30 juillet 2012).

<sup>1394</sup> Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/389/PESC du Conseil du 16 juillet 2012, « relative à la mission de l'Union Européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR) », JOUE L 187 du 17.7.2012, pp. 40-43.

<sup>1395</sup> Décision 2012/389/PESC, Article 3, « Tâches ».

## BILAN/CONCLUSION DU TITRE DEUXIÈME

L'Union Européenne n'est pas le seul sujet de droit à agir sur le terrain de l'appropriation de la sécurisation africaine par les Africains eux-mêmes. Il y a d'autres intervenants, dans un contexte de complexe de la sécurisation qui succède à la période de désintérêt pour l'Afrique, à la fin de la Guerre froide. Aussi, vient-il d'être démontré que parmi ces autres intervenants, les États membres de l'UE africanistes, interagissent avec elle pour faciliter cette appropriation sécuritaire.

Dans le même temps, il est démontré que les Africains eux-mêmes, en demandant cette appropriation, ont mis en place des mécanismes panafricains et subrégionaux prérequis pour ladite appropriation tout en sollicitant une assistance de la communauté internationale, en soutien, aux programmes ambitieux de stabilisation durable africaine à travers sa nouvelle architecture de paix et de sécurité.

Ainsi, dans ce dernier titre, il est démontré que le soutien apporté par l'UE, pour l'appropriation africaine de sa sécurité est facilité par des interactions entre l'UE et ses États membres africanistes, avec des contributions propres à l'UE et celles qui relèvent desdits États. Dans cette perspective, les forces françaises de présence ainsi que ses autres dispositifs déployés en Afrique subsaharienne, sont analysées comme étant prédisposées pour des actions européennes car, elles ont été capitalisées à chaque fois que l'UE est intervenue en RDC et au Tchad/RCA.

Ce fut notamment le cas de la base des Forces françaises au Gabon, qui a servi de centre de transit et de stationnement des forces de réserve de l'EUFOR-RD Congo, en 2006. Ce fut également le cas du dispositif « Épervier », avec l'EUFOR-Tchad/RCA, en 2008. C'est aussi le cas, en matière de formation, du Réseau des Écoles Nationales Spécialisées à Vocation Régionale, mis en place dans le cadre du programme français RECAMP. C'est également le cas de la capitalisation des forces et des dispositifs militaires français pour la concrétisation du cycle d'exercices AMANI-Africa.

La concrétisation de la volonté européenne d'assistance à l'appropriation de la sécurité africaine par les Africains, amorcée avec RECAMP, a inspiré le projet EURORECAMP de l'UE, à partir de 2008, alors que parallèlement, deux africanistes européens mais militants du moins d'interventionnisme, le Royaume-Uni et l'Allemagne, ont développé des initiatives et des programmes, en direction de l'UA, des CER et des États africains, en vue d'assister le

processus d'appropriation africaine de sa sécurité.

Le premier a mis en place le programme « Conflict Pool » au bénéfice du Département de la Paix et de la Sécurité de l'UA, ainsi que le financement des médiations de cette dernière à Madagascar et en Guinée. Le programme assiste aussi à la formation des soldats d'États africains aux OMP, à la réforme de la police au Kenya ainsi que des forces armées kényanes et la formation de la Force en Attente de l'Afrique de l'Est, l'une des composantes régionales de la FAA de l'UA. « Conflict Pool » a aussi des activités en Somalie, en Éthiopie, en Sierra-Leone, au Nigéria, en Ouganda, en Afrique du sud, au Zimbabwe. Il est aussi présent en RDC, par le truchement de la mission de l'UE d'assistance à la réforme des FARDC, EUSEC-RD Congo.

S'agissant de l'Allemagne, il a été étayé que sa « Stratégie pour l'Afrique » souligne le fait que l'Afrique est devenue un centre d'intérêt pour d'autres puissances, en citant la Chine, l'Inde et le Brésil. Dans les politiques sectorielles, une place de choix est accordée au renforcement des capacités africaines de paix et de sécurité, notamment en ce qui concerne l'UA et les CER, ainsi que les programmes de RSS. En effet, pour l'Allemagne, tout en participant activement à l'opération EUNAVFOR « Atalanta », après EUFOR-RD Congo, où l'Allemagne a été la Nation-cadre, la préférence est au « soft power » où le recours à la force est une mesure ultime quand toutes les autres options ont été utilisées en vain. C'est à ce titre, a-t-il été expliqué, que l'Allemagne est engagée dans le Programme Frontières de l'UA. Aussi, l'assistance allemande au développement des capacités africaines, utilise les concepts de « sécurité en réseau », qui combine les composantes civiles et militaires de la sécurité.

Depuis 2006, l'Allemagne n'a pas déployé des forces terrestres en Afrique subsaharienne ; de la même façon qu'on constate que les interventions militaires européennes se font rares, au profit de la méthode des missions civiles. Cette baisse de l'interventionnisme de l'UE en Afrique subsaharienne est illustrée par deux exemples. D'abord le retrait prématuré de la mission RSS en Guinée-Bissau, en raison de l'instabilité politique nationale, entretenue par les forces armées, qui dominent le pouvoir civil et qui ont aussi d'importants intérêts économiques à protéger. Ensuite, cette mise en berne de l'interventionnisme de l'UE en Afrique subsaharienne, a été démontrée par le refus de l'UE d'intervenir à Goma, en RDC, en 2008, à la demande des Nations Unies. Cette intervention était nécessaire pour soutenir les efforts de la MONUC dans la région, dans un contexte de combats intenses et d'une crise humanitaire grave.

Il a donc été établie une réelle volonté européenne d'une responsabilisation africaine pour sa sécurité, ainsi qu'une rencontre de volontés avec les aspirations des Africains eux-mêmes. Mais pour ces derniers, le défi à relever est immense, du fait des lacunes de l'UA, comme le démontre la lutte contre les rébellions armées, à l'image de l'Armée de Résistance du Seigneur ou les difficultés des FARDC, en RDC, pour venir à bout des forces du M-23, même avec l'appui d'autres États de la région. Les lacunes opérationnelles persistent en dépit du prérequis à l'appropriation, développé au sein des CER, comme la CEDEAO et la CEEAC, et de l'assistance européenne.

Les lacunes de l'Union Africaine mises en exergue sont notamment celles liées aux problèmes de disponibilité et de l'interopérabilité des forces, étant donné que la Force Africaine en Attente doit compter sur les mécanismes subrégionaux, eux-mêmes fournis par les forces nationales.

Ces forces ont des formations différentes, ainsi que des équipements d'origines diverses dont l'interopérabilité et la mutualisation n'est toujours pas aisée. Ce problème existe aussi en Europe, où il persiste, en dépit des efforts de l'OTAN et de l'UE, avec des moyens très supérieurs à ceux des États africains. Aussi, la multiplicité des conflits au sein des CER, pose un problème en matière de priorités et de disponibilité des forces. Les coups d'État au Niger, en Guinée, en Guinée-Bissau et au Mali sont des exemples d'une instabilité chronique qui affecte directement les capacités militaires africaines. Ce qui pose le problème de la mobilisation adéquate des ressources, du fait de la compétence régionale de chaque force composant la FAA. Cette indisponibilité des forces, est aggravée par des problèmes politiques notamment du fait des velléités de leadership, dans certaines régions.

L'autre grande lacune de l'UA qui a été abordée, et principale raison de demande d'assistance à l'UE et à la Communauté internationale, est la question du financement durable de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité de l'UA et des OMP africaines. Même en ce qui concerne son fonctionnement, l'UA dépend d'apports extérieurs, au regard des contributions insuffisantes des États membres. Le Rapport Prodi, sur le financement durable des OMP africaines, a fait beaucoup de recommandations. Mais la mise en œuvre traîne. Le Partenariat Stratégique entre l'UE et l'Afrique inclut cette problématique dans ses priorités, mais les solutions possibles tardent à être mises en œuvre.

Toutefois, il y a des aspects positifs qui ont été mis en évidence, dont l'un des plus importants est le développement progressif des mécanismes de prévention des conflits et de

gestion des crises, notamment au sein de la CEDEAO et de la CEEAC et l'expérience acquise lors des interventions de ces CER dans les crises locales. Ces organisations ont investi depuis longtemps le domaine de la RSS dans les États membres en difficulté, ce qui, combiné avec l'apport de l'UE dans cette matière, est un atout important pour contribuer à prévenir et désamorcer des conflits et des crises.

Cette approche a aussi les faveurs de l'UE, qui a eu un regain d'activisme en 2012 avec le lancement de trois missions civiles de développement des capacités et d'assistance à la réforme des services de sécurité des États africains dans des zones de conflit. C'est notamment le cas de la Corne de l'Afrique, du Soudan du sud et du Sahel. Ces missions s'inscrivent, pour la première fois, dans le cadre de stratégies multidimensionnelles, qui combinent les instruments de l'UE, avec l'action des acteurs locaux et d'autres organisations régionales et internationales, ainsi qu'avec des États tiers concernés, comme les États-Unis. Il reste toutefois à mutualiser les différents apports pour éviter la dispersion des ressources et prévenir les interférences.

## BILAN/CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Le processus engagé d'accélération de la reconstitution de l'architecture sécuritaire africaine, fait l'objet d'un accompagnement européen en ayant en ligne de mire les objectifs de complémentarité et d'appropriation. Tel est l'objet de la démonstration assignée à cette deuxième partie.

La complémentarité est quasi monopolisée par des solidarités UE-ONU dans toutes opérations européennes ainsi que par des partenariats UE-UA ; le tout potentiellement ouvert aux participations des tiers contributeurs, sous contrôle européen.

Il est à cet effet étayé que les solidarités UE-ONU, amorcées depuis les Communautés, avec un statut d'observateur en évolution constante pour l'UE, sont mutuellement profitables. Elles bénéficient à l'UE qui jouit d'une légitimité internationale conférée par les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations-Unies. En même temps il est démontré que les intérim assurés notamment avec « Artémis » en RDC, et EUFOR-Tchad/RCA, ont offert à l'ONU le temps nécessaire à la mobilisation et au déploiement des forces de la MONUC et de la MINURCAT, respectivement.

Les dynamiques UE-UA quant à elles, sont présentées comme essentiellement profitables à l'UA.

L'UA, est-il illustré, bénéficie, à l'occasion, des missions et opérations UE, ainsi que des exercices et une assistance multiforme allant du soutien financier et logistique à la formation des forces aux fins de leur professionnalisation et de leur interopérabilité.

En plus, l'UA, les États africains et les forces des CER, bénéficient des programmes bilatéraux des États membres de l'UE, en matière de formation, d'équipements et de financements de forces panafricaines, subrégionales et nationales.

La démonstration éclaire toutefois que dans cette relation UE-Afrique, redynamisée en 2007, par le Partenariat Stratégique de Lisbonne, l'aspect « gagnant-gagnant » du volet paix et sécurité est constitué par la posture internationale globale qu'acquiert l'UE grâce notamment aux interventions PSDC en Afrique.

Il est en effet démontré que si l'UE est intervenue en ex-Yougoslavie (Opérations « Concordia » et « Althea »), en se servant des « Accords Berlin Plus ». Mais, pour les opérations de l'UE en Afrique subsaharienne, l'UE agit en toute autonomie. Une telle

évolution est l'illustration d'une atténuation du « droit de premier refus », tiré de la règle des « 3D » (la non-duplication, la non-discrimination et le non-découplage) qui régit la relation transatlantique.

Ce principe du « droit de premier refus » s'en trouve d'avantage atténué par l'inobservation européenne de la non-duplication depuis qu'elle agit en autonomie avec « Atalanta », sur un théâtre, où l'OTAN est pourtant présente.

Avec les États tiers participant aux opérations et aux missions de l'UE, il est expliqué que celles-ci, en raison de leur caractère inclusif, offrent des prédispositions qui ont permis de conclure et de mettre en œuvre, de façon globalement satisfaisante pour toutes les parties, les différents partenariats. Il s'agit soit des accords de participation avec des contributeurs en forces et en équipements notamment. Il peut aussi être question d'accords sur le statut des forces (SOFA) ou ceux concernant le statut de la mission (SOMA). Ces SOFA et SOMA, a-t-il été démontré, ont été conclus avec des États hôtes des opérations ou des missions ou avec les pays de transit.

Des SOFA et SOMA sont valables aussi pour des missions et exercices destinées à l'appropriation africaine de sa sécurité, dans la perspective de permettre aux Africains de prendre la relève de la sécurisation de leur continent.

Il est par ailleurs démontré que pour la satisfaction de cet objectif d'appropriation, il y a de nombreux défis. D'abord, il y a les lacunes de l'UA, financières et politiques, comme celles de la disponibilité et de l'interopérabilité des forces. Sont aussi des défis, les obstacles constitués par les multiples rébellions armées, à l'instar de l'Armée de Résistance du Seigneur dont la stratégie de lutte nécessite une mobilisation de la FAA sur plusieurs fronts à la fois.

Il est toutefois mis en relief qu'en dépit de tous ces défis, l'espoir d'une appropriation africaine de sa sécurité est permis pour deux raisons principales.

D'abord, les réservoirs de force de la FAA, constitués par les mécanismes subrégionaux, ont des prérequis que l'UE capitalise ainsi que ses États membres. De tels atouts sont observables notamment au sein de la CEEAC et de la CEDEAO. Il y a aussi l'expérience des OMP dans leur zone respective.

Il y a également un passé de coopération militaire soit dans le cadre de l'UE, soit dans le cadre bilatéral notamment avec la France (Forces de Présence, forces en OPEX et

RECAMP), le Royaume-Uni (« Programme Conflict pool ») ou l'Allemagne (Stratégie allemande pour l'Afrique).

Il y a enfin l'architecture de ces mécanismes subrégionaux ou même celle de l'UA, qui est fortement inspirée par l'architecture de la PSDC. Il y aussi d'importantes similitudes aux plans organiques et des modalités de fonctionnement et de procédure prédisposant les instruments de l'UA et des CER aux coopérations avec la PSDC.

Le deuxième motif d'espoir d'aboutissement de cette appropriation, est constitué par le bilan d'étape qui a été fait notamment dans le titre deuxième de cette partie, en démontrant un sentiment de satisfaction établie ou une certaine sérénité relativement aux missions et exercices d'appropriations menées soit par les États UE cités ci-dessus, à titre bilatéral, soit par l'UE elle-même.

Relativement à l'UE, il est cité :

- les missions EUPOL et EUSEC en RDC, pour la formation des forces de police et de défense capables de garantir l'intégrité interne et externe de la RDC ;
- la mission EUTM « Somalia », de formation en délocalisation en Ouganda, des forces somaliennes ;
- la mission EUAVSEC de formation à la sûreté aéroportuaire à l'aéroport de Djouba au Soudan du sud ;
- la mission EUCAP-Sahel/Niger, de formation des forces nationales de ce pays à la lutte contre le terrorisme islamiste, dans le cadre de la Stratégie globale de l'UE pour le Sahel ;
- la mission EUCAP-Nestor, de formation des forces maritimes des États de la Corne de l'Afrique à la lutte contre la piraterie qui sévit, en dépit notamment de l'opération « Atalanta » et des opérations de l'OTAN, des États-Unis et d'autres pays, au large des côtes somaliennes, de l'Océan indien et dans le Golfe d'Aden.

Mais il demeure trois inconnues, à savoir :

- la constance et le renforcement de la volonté des gouvernants africains à promouvoir et à consolider les processus d'une autonomisation durable de la sécurisation africaine qui soit inclusive ;
- la poursuite de l'ouverture européenne aux participations et autres contributions

d'États tiers ;

- la définition et la mise en œuvre des mécanismes innovants de financement durable des programmes de développement des capacités structurantes et opérationnelles des forces africaines, aux fins notamment d'une efficace opérationnalisation de l'AAPS.

## CONCLUSION GENERALE

Historiquement partenaire privilégié pour l'aide au développement de l'Afrique, notamment à travers les mécanismes ACP/CE-UE et les coopérations bilatérales établies entre certains de ses États membres et les anciennes colonies, l'UE s'est révélée, être un pacificateur d'une Afrique subsaharienne en proie à une conflictualité à la fois endémique et prolifique. Cette posture nouvelle s'est amplifiée avec la PESD/PSDC dont elle s'est dotée, et après une éclipse durant l'après immédiate Guerre froide.

Le monde est, depuis une décennie, dans un nouveau contexte international marqué par la fin de la bipolarité est-ouest du fait de la chute du mur de Berlin, de l'effondrement de l'URSS et de l'Empire soviétique ainsi que de la fin de la Guerre froide. Ce nouveau contexte fait alors suite à celui de l'équilibre des puissances et de la neutralisation des Nations Unies confinées aux opérations de maintien de la paix peu robustes et quasiment toutes sous le chapitre VI et non sous le chapitre VII<sup>1396</sup>.

La nouvelle ère est en effet marquée par une recontextualisation des modalités d'opérations de maintien de la paix quant aux règles d'engagement des capacités pour l'exercice des prérogatives de sécurité collective universelle, face aux vellétés unilatéralistes notamment américaines.

Mais dans le même temps, un activisme pour la régionalisation de la sécurité collective par des accords zonaux et organisations régionales se fait jour. Des vellétés d'exercice des prérogatives de sécurité collective, sont observées de la part des organisations régionales comme l'OTAN, l'OSCE, la CEI, l'ONU, l'UA et ses CER ainsi que l'UE.

Ce régionalisme renaissant de la sécurité collective est d'abord perçu comme constitutif d'un motif d'atteinte au caractère universaliste de ladite sécurité collective, régie par la Charte des Nations Unies. Des interrogations ont aussi porté sur la « consistance réelle du régionalisme [...] et son efficacité sur le plan opérationnel »<sup>1397</sup>.

---

<sup>1396</sup> GUILHAUDIS Jean-François, Relations internationales contemporaines, Paris, Litec, 3<sup>e</sup> édition, 2010, 875 p., pp. 701-704.

<sup>1397</sup> BALMOND Louis, La contribution des organisations régionales à la sécurité collective : entre chapitre VIII et néo-régionalisme, in La sécurité internationale entre rupture et continuité, Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François GUILHAUDIS, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2007, 638 p., p. 11.

Pourtant, ce régionalisme dans sa nouvelle version constitue un motif de renforcement des Nations Unies notamment, s'agissant de l'UA avec la MINUAD et l'AMISOM. Il en est de même pour l'UE qui, destinée à agir essentiellement hors région, va, dès le départ, inscrire son action dans une logique de participation à la promotion et au raffermissement d'un multilatéralisme efficace qui renforce le Droit International et onusien. Ce renforcement concerne aussi bien la conceptualisation que la mise en œuvre du Droit International, en général, et celui des Nations Unies, en particulier.

D'ailleurs, les décisions en vue d'actions civiles ou militaires communes européennes, sont généralement des réponses aux demandes des Nations Unies ou des interventions suite aux autorisations obtenues de celles-ci, comme preuve de leur légalité internationale. La légitimité des interventions européennes est aussi recherchée localement en requérant, en général, soit une acceptation préalable des belligérants conformément à la pratique onusienne des OMP, soit encore une invitation expresse des autorités du théâtre d'opération ou de la mission. Les pays de transit ou de stationnement, sont aussi sollicités pour des accords sur le statut des forces et autres personnels, les accords SOFA et SOMA.

Certes cette approche européenne est rassurante. Mais elle peut être perçue comme découlant de l'image caricaturale des Européens venant « de Vénus » et qui, de ce fait, se distingueraient des Américains issus « de Mars ». D'où toutes les appréhensions quant aux capacités européennes à agir efficacement et durablement pour la paix en Afrique subsaharienne.

Cette opinion, pessimiste a priori, résulte, de l'inaction européenne dans les premiers moments des tragédies en Europe balkanique avec les guerres de Bosnie-Herzégovine et du Kosovo. Ce pessimisme procède aussi de l'inefficacité de l'aide européenne qui n'a pas permis le décollage économique africain et la prospérité des populations dans le cadre du partenariat ACP/CEE-UE. Au contraire, la paupérisation et les inégalités multiformes et les privations diverses, sont analysées comme des facteurs de conflits, récurrents et d'instabilité croissante qui seraient la conséquence des déséquilibres induits par le partenariat ACP/CEE-UE.

Au regard de toutes ces appréhensions qui se développent à un moment où l'UE et ses États membres font un retour, d'une certaine ampleur, dans une Afrique subsaharienne, devenue très attractive, il était nécessaire de se pencher sur les gages de réussite de la nouvelle ambition européenne, d'en déceler les limites, au regard des réalités africaines et de la

nouvelle donne internationale, pour une meilleure capitalisation des dynamiques engagées envisagées.

Aussi, par l'hypothèse de base l'objectif était de démontrer que l'UE est un partenaire propice à apporter la paix et la sécurité en Afrique subsaharienne, eu égard aux instruments dont elle dispose et des résultats illustratifs des actions menées et en cours.

Aussi, est-il démontré que les instruments européens mis au service de la sécurisation des foyers de crises et conflits subsahariens, sont d'une efficacité potentielle et réelle, quoique ceux-ci soient affectés par des limites internes et externes. C'est notamment le cas des instruments de coopération au développement que sont la Convention de Lomé (IV) et l'Accord de Cotonou, objet d'une application pacificatrice au Togo de 1993 à 2005 et dont le processus est en cours de nos jours, pour la promotion des valeurs démocratiques, parce que pourvoyeuses de paix démocratique.

C'est également le cas des instruments PESD/PSDC de gestion civile et militaire des crises et conflits, ayant contribué aux processus engagés de sécurisation avec 4 opérations militaires :

- de soutien aux Nations Unies, avec « Artémis » en 2003 et EUFOR-RDC en 2006 ;
- EUFOR-Tchad/RCA de 2007 à 2009, à dominante humanitaire au profit des réfugiés et des déplacés du conflit du Darfour ;
- EUVASEC « Atalanta », première opération navale européenne, et de lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, dans l'Océan indien et dans le Golfe d'Aden.

Mais ces réussites réelles et potentielles, constitutives des motifs d'espoir, ne doivent pas éluder des facteurs de pessimisme. Aussi, est-t-il démontré que les facteurs limitant l'action européenne relèvent d'abord d'insuffisances intrinsèques à l'UE quant à la fonctionnalité de son architecture institutionnelle. Cette architecture européenne est analysée comme étant source de complexités neutralisantes, notamment du fait de la prédominance de l'intergouvernemental dans la procédure de prise de décision au sein de tous les organes PESD/PSDC.

Au titre également des faiblesses intrinsèques, il est relevé des limites dans les capacités structurantes et opérationnelles aggravées par un financement insuffisant des coûts communs d'opérations, en dépit de l'innovation qu'est le mécanisme « Athena ».

Ensuite il est démontré qu'il y a aussi des facteurs extérieurs qui affectent ou sont susceptibles d'interférer avec les initiatives européennes si des voies de mutualisation et de partage sont explorées et capitalisées.

Ces menaces et risquent procèdent de la nouvelle attractivité africaine et sont induites par des partenariats diversifiés avec les puissances historiques et émergentes, dont les financements, exempts de conditionnalité démocratique sont présentés comme des alternatives de négation de la conditionnalité de Cotonou engagée sur le chemin d'une pacification durable de l'Afrique, grâce à une appropriation de leur sécurisation par les Africains, interagissant avec les autres acteurs internationaux. Ces partenariats sous forme notamment d'IDE et d'APD, sont passés en revue avec une mise en relief du Forum de Coopération Sino-Africaine (FCSA).

Mais consciente de ses insuffisances internes et dans une implicite perspective de mutualisation de tous les apports de la diversité d'acteurs, l'UE capitalise ses atouts pour une efficacité renforcée en matière de paix en Afrique subsaharienne. Il est ainsi étagé que l'UE contribue au développement de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS), par des dynamiques de complémentarité. Elle fait au moyen des solidarités avec les autres acteurs de paix, en Afrique, institutionnels ou étatiques, actuels et potentiels.

Dans cette perspective, il est démontré dans la deuxième partie que les dynamiques de complémentarité pour la paix en Afrique subsaharienne sont dominées par des solidarités UE-ONU et UE-UA qui interagissent avec les initiatives de l'OTAN et avec des partenaires bilatéraux, conduits notamment par les africanistes traditionnels, comme la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Ces derniers sont très activistes en matière d'appropriation de leur sécurité par les Africains, enrôlés dans des programmes spécifiques de formation et d'assistance parallèles ou synergiques avec les missions civiles européennes de « transfert des compétences sécuritaires aux Africains ». Pour illustrer l'espoir suscité par ce projet d'appropriation, proposée par l'UE et sollicitée par l'Afrique, toutes les missions civiles européennes en cours ont été analysées.

Il s'agit d'abord des missions RSS-EUPOL depuis 2003 et EUSEC en 2005, en RDC. Il y a aussi, en Somalie, la mission EUTM-Somalia pour une formation délocalisée en Ouganda des forces somaliennes. Il y a également, au Sahel, la mission EUCAP-Sahel-Niger positionnée au Niger mais à vocation expansive vers la Mauritanie et le Mali et même vers le Nigéria et le Tchad voisins pour parvenir à ce qu'il convient d'appeler « une africanisation »

de la lutte contre le terrorisme islamiste, ouest-sahélien, dans le cadre plus englobant de la Stratégie européenne pour le Sahel. Ont été également mis en relief, les deux missions de la Corne de l'Afrique, dans le cadre de la stratégie européenne de stabilisation zonale. Il s'agit de la mission centrée exclusivement sur le Soudan du sud, EUAVSEC, pour la formation des capacités nationales en matière de sûreté aéroportuaire de l'aéroport de Djouba, ainsi que la mission EUCAP-NESTOR, destinée à développer des capacités nationales des pays du champ, dans le processus qu'il peut être convenu de baptiser sous la dénomination de « domestication » de la lutte contre la piraterie maritime au large des côtes somaliennes, dans l'Océan indien et dans le Golfe d'Aden.

Mais, en observant un tel foisonnement d'initiatives caractéristiques d'un complexe de sécurisation de l'Afrique subsaharienne, marquée par un activisme européen et une concurrence effrénée d'autres acteurs institutionnels et étatiques ainsi que par des conflits d'intérêts réels et potentiels de ces acteurs internationaux sur un terrain aux fragilités multiples, il peut naître un sentiment ambivalent, quant à l'avenir de l'Afrique.

D'une part, il peut être craint que les luttes d'influence et de leadership ainsi que les conflits d'intérêts ne soient sources d'aggravation de l'instabilité politique africaine et des guerres entre puissances mondiales ou subrégionales, par communautés identitaires interposées. Ces conflits auraient pour finalité le contrôle du pouvoir politique ou la monopolisation d'importantes matières premières stratégiques<sup>1398</sup>. Celles-ci sont en effet l'une des raisons de l'attractivité africaine de ce 21<sup>ème</sup> siècle. Cet attrait est renforcé par le taux de croissance africaine qui résiste à la crise économique mondiale ainsi que par l'importante ambition portée par l'Union Africaine et ses CER pour la promotion des valeurs démocratiques et le développement d'un droit d'ingérence humanitaire<sup>1399</sup> ainsi que le droit d'intervention sollicitée<sup>1400</sup>.

---

<sup>1398</sup> BERTHEMET Tanguy « Le Rwanda à la porte du Conseil de Sécurité », le Figaro, n° 21217, 19 octobre 2012. L'auteur de l'article stigmatise une telle éventualité qui serait caractéristique des contradictions onusiennes, étant entendu, selon lui, le mouvement M23, né en juillet 2010, serait soutenu par le Rwanda et l'Ouganda, pour l'exploitation illégale des richesses du Nord-Kivu.

<sup>1399</sup> L'Article 4, alinéa h) de l'Acte Constitutif de l'UA modifié par le Protocole sur les amendements à l'Acte Constitutif de l'UA, adopté à Addis-Abeba (Éthiopie), le 3 février 2003 et à Maputo (Mozambique), le 11 juillet 2003, stipule ainsi :

« Le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ainsi qu'une menace grave de l'ordre légitime afin de restaurer la paix et la stabilité dans l'État membre de l'Union sur la recommandation du Conseil de Paix et de Sécurité. »

<sup>1400</sup> TERCINET Josiane, « L'Union Africaine et le maintien de la paix en Afrique. Aspects institutionnels et

De l'autre côté, la compétition internationale induite en Afrique subsaharienne par son attractivité de l'ère nouvelle, peut être une occasion africaine d'idéalisation par capitalisation accrue, du processus en cours d'appropriation de sa sécurisation. En effet en observant les abeilles, Montaigne constate qu'elles « pillotent deçà delà les fleurs, mais elles font après le miel, qui est tout leur. »<sup>1401</sup>

De la sorte, les Africains, en général, et les subsahariens en particulier, dans une approche inclusive favorisant la dialectique du « et/et » et non plus celle du « ou/ou », capitaliseraient tous les apports, de quelque acteur qu'ils soient, pour rechercher des points de convergence et réaliser des occasions de confluence, contributifs à sa stabilité durable, à sa sécurité multiforme et à une paix démocratique qui soit source de plein épanouissement et de prospérité des Africains ainsi que de garantie d'un climat de paix intra-africaine et internationale.

Dans une telle perspective, les dynamiques diverses des nouveaux partenaires, ne seraient pas substitutives de celles pionnières, notamment celles européennes et d'autres africanistes historiques.

Au contraire, elles se renforceraient mutuellement pour que l'attractivité africaine profite durablement à l'Afrique et aux Africains qui, en contrepartie, par une application de bonne foi des clauses partenariales réciproquement profitables devraient contribuer :

- à la maturation du projet de construction d'une Europe puissance globale dont les faiblesses institutionnelles et limites capacitaires seraient corrigées ;
- au raffermissement d'un multilatéralisme efficace dans lequel la multipolarité serait source des dynamiques de progrès et non plus un motif d'antagonismes.

Mais alors, l'on peut se demander comment, ou quels correctifs apporter aux ordres juridiques panafricain, européen et international, pour réaliser un tel idéal ?

Dans une telle perspective, l'exemple européen, sans toutefois être modélisant, serait une source d'inspiration, à plusieurs titres, notamment : D'abord, parce que l'Europe

---

opérationnels », in Régionalisme et Sécurité Internationale, Bruxelles, Ed. Bruylant, Collection Études Stratégiques Internationales (Josiane TERCINET, direction), 2009, 278 p., p. 79.

L'Article 4, alinéa j) de L'Acte Constitutif de l'Union Africaine, amendé en 2003, stipule le principe du :

« Droit des États membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité ; ».

<sup>1401</sup> MONTAIGNE Michel de, Essais, Livre I, Chapitre XV (XXVI), De l'Institution des Enfants, Texte établi par l'abbé Musart, Paris, Ed. Pêrisse Frères, 1847, 520 p., p. 104.

constitue un exemple des communautés pluralistes d'État ayant réussi la réalisation de la paix démocratique, ce qui lui a valu d'être distinguée « Nobel de la paix 2012 ». Ensuite parce que l'approche européenne est globale et compréhensive en combinant prévention structurelle et d'urgence de la paix avec les nécessités de gestion des crises et des conflits, en application de sa Stratégie pour la sécurité ainsi que du Partenariat Stratégique de Lisbonne UE-Afrique de 2007.

Également, l'approche européenne est inclusive en ce qu'elle ouvre ses missions et opérations aux tiers européens et non européens dans les comités des contributeurs ainsi que par des accords de participation et par des SOFA et des SOMA et la désignation des Représentants Spéciaux pour la coordination intra-européenne comme pour constituer le point focal vis-à-vis d'autres acteurs. De tels mécanismes offrent une ouverture notamment à la Chine et à d'autres émergents, à l'instar de ce qui a été effectif avec la Russie, notamment à l'occasion d'EUFOR-Tchad/RCA (hélicoptères de transport avec équipages, soutien et protection, pour 150 éléments). La Chine est d'ailleurs passée, de 1971 à 2008, du 46<sup>ème</sup> au 12<sup>ème</sup> rang avant la France (13<sup>ème</sup> rang) comme pourvoyeur de troupes aux OMP onusiens<sup>1402</sup> notamment en Afrique. Elle était aussi le 7<sup>ème</sup> État contributeur au budget de fonctionnement des Nations Unies (3%)<sup>1403</sup>, dans la même période. Enfin parce que l'exemple peut inspirer le monde, l'approche européenne est protectrice et promotrice du Droit International en général et du Droit onusien en particulier sous son générique de « multilatéralisme efficace ».

Mais en même temps, dans une perspective internationaliste, un enrichissement serait apporté au Droit européen. Ce qui se ferait par le renforcement du Représentant Spécial, dans un cadre internationalisé au sein de l'ONU ou sui generis.

Le R.S. sortirait du confinement que lui impose sa coexistence ou la duplication des rôles avec le SEAE, les Délégations de l'UE dont les uns sont responsables devant le Haut Représentant, les autres répondent de la Commission ; le Haut Représentant, étant la partie émergée de l'omniprésence des États membres du fait d'un inter-gouvernementalisme qu'il serait nécessaire d'atténuer. Cette atténuation se ferait pour tendre vers le modèle onusien d'interventions intégrées, dans lesquelles toutes les ressources d'une opération sont placées sous le contrôle du R.S.

---

<sup>1402</sup> D'ABOVILLE Robert, SUN Qian, « Investissements pétroliers chinois en Afrique – Conséquences géopolitiques », Paris, Éd. L'Harmattan, mai 2010, 190 p., p. 126.

<sup>1403</sup> Idem, p. 127.

Du côté de l'UA et son Architecture Africaine de Paix et de Sécurité ainsi que de sa Force en Attente, assise sur des mécanismes subrégionaux, les projets et programmes d'interopérabilité et de professionnalisation plus avancée des forces, doivent être renforcés. Mais en même temps, cet effort doit être soucieux d'un indispensable brassage, que garantit la conscription pour prévenir tout repli identitaire, au bénéfice d'une généralisation de la mise en place des Forces Intégrées en Afrique.

Dans les deux cas, pour les forces de la PESD/PSDC pour la FAA, les améliorations conduiraient à assurer un financement durable des opérations et missions, grâce à des mécanismes innovants, pour une prise en charge suffisante des coûts communs et étendre le champ de couverture desdits coûts communs ainsi que pour réduire la dépendance des forces africaines des aides extérieures dans le contexte nouveau d'émergence des partenariats dits entre « égaux » et de l'effritement des marges de manœuvre des « aumôniers » internationaux.

Il s'agit d'un champ de réflexion et de recherche, esquissé, relativement aux améliorations pour la PSDC, par Florence DUCROQUETZ<sup>1404</sup>. La nouvelle thématique permettrait à la doctrine juridique africaine, européenne et internationale, ainsi qu'aux praticiens du Droit Public, de s'investir pour infléchir ou pour enrichir le droit existant.

La nécessaire mutualisation des acquis issus de l'UE, de ses États membres et autres partenaires historiques ainsi que ceux des puissances émergentes est-elle réalisable ?

Plusieurs difficultés apparaissent. D'abord, entre l'UE et ses États membres, comment harmoniser les dynamiques bilatérales d'appropriation de leur sécurité par les Africains, menées par certains États membres de l'UE, avec les missions civiles en cours et à venir européennes en matière de RSS de certains États africains ?

En l'espèce, les initiatives britanniques et allemandes sont-elles harmonisables avec le programme français RECAMP pour les fondre, toutes, dans le programme EURORECAMP ?

Si la coordination amorcée avec le SEAE peut donner à espérer une telle évolution, il demeure que le pessimisme est tout aussi autorisé. En effet, la volonté d'européanisation de RECAMP a abouti à une coexistence entre ce dernier et EURORECAMP, là où l'on pouvait s'imaginer que l'émergence de celui-ci entraînerait l'extinction de celui-là.

---

<sup>1404</sup> DUCROQUETZ Florence, L'Union Européenne et le maintien de la paix, Thèse de Droit sous la direction du Professeur Mathias FORTEAU et de Mme Caroline LALY-CHEVALIER, Maître de conférences, soutenue le 30 novembre 2010, Université de Lille II, École doctorale des sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion (Lille), 498 p.

Seconde difficulté, entre puissances historiques, notamment entre l'UE, les États-Unis et l'OTAN, la coopération sur les théâtres africains prendrait-il le pas sur les duplications et les compétitions ?

La réponse doit être nuancée. En effet, l'espoir est permis avec la volonté clairement manifestée par l'Administration américaine, sous le Président Barack Obama, de mettre un terme à l'unilatéralisme des mandats du Président Georges W. Bush ainsi qu'en atténuant la règle du « droit du premier refus » induite par les accords de « Berlin plus ». Mais les interventions en Libye en 2011 et bien avant, au Soudan, ainsi que celles au large des côtes somaliennes, paraissent être des occasions manquées d'une exemplaire mise en œuvre de « Berlin plus ».

Un bémol toutefois, l'UE est parvenue, dans la Corne de l'Afrique, à la nomination d'un Représentant Spécial dans le cadre de la mise en œuvre de son Cadre Stratégique pour la région et point de contact à la fois d'autres R.S. de l'UE dans la région et celui des Nations Unies<sup>1405</sup>. En outre, la volonté de coordination s'est développée avec la toute première activation du Centre d'Opérations UE pour « Atalanta » et les missions civiles EUTM Somalia, EUCAP Nestor et EUAVSEC Soudan du sud<sup>1406</sup>. De même, avant « Atalanta », elle a décidé le 19 septembre 2008 une Action Commune de coordination des opérations militaires d'États UE engagés dans la lutte contre la piraterie maritime au large des côtes somaliennes, à l'appui de la résolution 1816 du Conseil de Sécurité des Nations Unies<sup>1407</sup>.

Comme troisième difficulté, l'UA est-elle capable de mutualiser deux partenariats avec deux puissances partenaires différentes, en l'occurrence le partenariat UE-Afrique et celui Chine-Afrique, pour prévenir un conflit ou gérer une crise en Afrique ?

Dans l'idéal, les deux partenariats sont inclusifs et, à ce titre, ouverts aux contributions des tiers ; l'UE ayant déjà une réelle expérience en la matière. Pourtant, l'UA n'a pas pu faire prévaloir son approche vis-à-vis de l'UE dans la gestion de la crise libyenne en 2011, alors que ce conflit aurait été une première application, en la matière, de la Stratégie Commune ou Conjointe UE-Afrique conclue à Lisbonne en 2007.

---

<sup>1405</sup> Supra, pages 712 à 717.

<sup>1406</sup> Supra, pages 716 et 717.

<sup>1407</sup> Supra, pages 187 et 188.

Enfin, dans le cas où une mutualisation des apports des tiers, rendus possibles par les textes des différents partenaires et partenariats, peut être envisagée, il se poserait toutefois la question de savoir qui assurerait le contrôle de l'opération ou de la mission ?

Est-ce les Africains eux-mêmes, (UA, CER, États membres) dans la perspective d'une appropriation ?

C'est une hypothèse difficilement envisageable aussi longtemps que l'Afrique ne se dotera des capacités militaires autonomes et, idéalement, produites par elle-même, grâce à une industrialisation pertinente. Mais il faut qu'elle consacre une partie des revenus tirés de son économie et notamment de ses ressources stratégiques, à sa sécurisation et au financement des opérations et missions de prévention des conflits et de gestion des crises.

Le contrôle des opérations ou des missions serait-il confié à l'UE, à la Chine, aux États-Unis, à l'OTAN, ou à l'ONU ?

La règle de l'article 53 § 1 du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies est que pour les opérations militaires, la décentralisation de la sécurité collective au bénéfice d'une organisation régionale doit se faire sous le contrôle du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Mais dans la pratique, l'OTAN s'est passée de cette règle en agissant au Kosovo, en ex-Yougoslavie, en 1999 sans une autorisation préalable par une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies<sup>1408</sup>.

Pour ce qui est de l'UE, même si elle conditionne ses opérations à une autorisation préalable du Conseil de Sécurité des Nations Unies, tout en les suscitant, au besoin, il est constant qu'elle se proclame ne pas être au service de l'ONU. Aussi, assure-t-elle, elle-même, le contrôle total de ses opérations autres que celles dans le cadre de « Berlin plus » où elle peut avoir recours aux moyens de l'OTAN.

Même pour ce qui est de l'ONU, le cas *sui generis* de la force hybride « MINUAD » au Darfour, est révélateur de ses difficultés à avoir, partout, la garantie d'assurer le contrôle exclusif d'une opération<sup>1409</sup>.

En définitive, seule l'UA, en dehors du cas de la MINUAD, place ses opérations sous le contrôle total de l'ONU.

---

<sup>1408</sup> Supra, pages 396 et 398.

<sup>1409</sup> Supra, pages 511 à 513.

Dans tous les cas, seul l'avenir pourra mieux éclairer des travaux de recherche qui s'intéresseraient à apporter des réponses à ces différents questionnements afin que la doctrine continue à contribuer aux progrès du Droit.

## TABLE DES ANNEXES

<b>Carte des opérations et des missions PSDC de l'UE.....</b>	<b>741</b>
<b>Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS) et Force Africaine en Attente (FAA) (EURORECAMP-AMANI AFRICA, 3 septembre 2009) .....</b>	<b>742</b>
<b>Cartes de l'Afrique .....</b>	<b>751</b>
<b>Afrique .....</b>	<b>751</b>
<b>Togo .....</b>	<b>752</b>
<b>République Démocratique du Congo .....</b>	<b>753</b>
<b>Gabon .....</b>	<b>754</b>
<b>Tchad.....</b>	<b>755</b>
<b>République Centrafricaine.....</b>	<b>756</b>
<b>Soudan.....</b>	<b>757</b>
<b>Soudan du sud .....</b>	<b>758</b>
<b>Somalie .....</b>	<b>759</b>
<b>EUNAVFOR « Atalanta » .....</b>	<b>760</b>
<b>Djibouti .....</b>	<b>761</b>
<b>Ouganda.....</b>	<b>762</b>
<b>Niger .....</b>	<b>763</b>
<b>Mali.....</b>	<b>764</b>
<b>Guinée-Bissau .....</b>	<b>765</b>

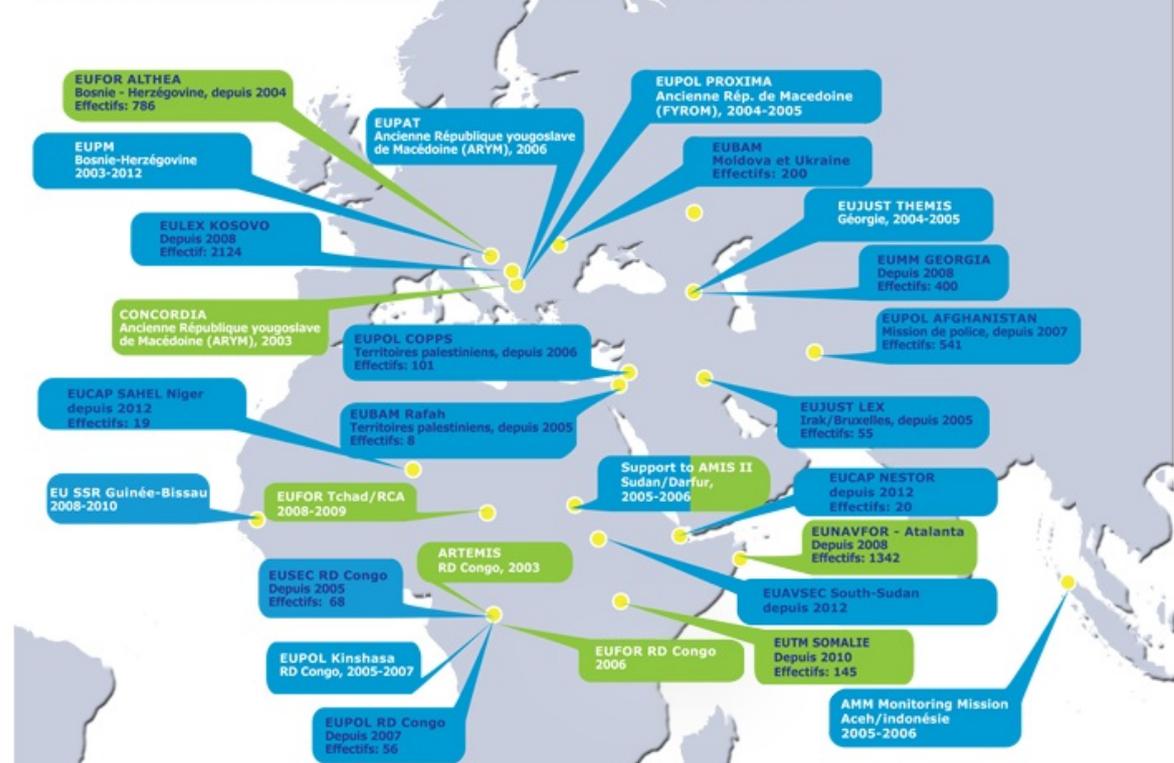
# Annexe 1

## Aperçu des missions et opérations de l'Union européenne Septembre 2012

Missions civiles: missions en cours / missions achevées

Opérations militaires: opérations en cours / opérations achevées

"Les effectifs tiennent compte du personnel international et local"



Source : Union Européenne, Action Extérieure, Septembre 2012

## Annexe 2 : Architecture Africaine de Paix et de Sécurité.



Gardiens de la paix de l'ONU/UA à Darfour



### PRESENTATION DE LA FORCE AFRICAINE EN ATTENTE (FAA) AUX VISITEURS DU MAPEX (3 Septembre 2009)

Colonel Mor Diandame MBOW, UA- PSOD

2



## Textes fondateurs de l'UA et de l'architecture de Paix et de Sécurité

- **Acte Constitutif – (Lome) 11 Juillet 2000**
- **Protocole CPS (Durban) – 9 Juillet 2002**
  - établissement du Conseil de Paix et de Sécurité Council (CPS)
  - définition des autres composantes de l'APSA
  - reconnaissance du rôle des régions et organisations régionales
- **Cadre politique de la FAA– Mai 2002**
- **Rapport de Maputo– Juillet 2003**
  - Reconnaît la structure organisationnelle détaillée du département Paix et Sécurité (P & SD) de la Commission de l'UA



## Annexe 2 (suite)



**Scénarios et délais de Déploiement**

AMANI AFRICA  
EURORECAMP

Scénario	Description	Délai de Déploiement <i>(à partir de l'émission du mandat)</i>
1	UA/Région: Conseil militaire à une mission politique	30 jours
2	UA/Région: Mission d'observation co-déployée avec une mission de l'ONU	30 jours
3	UA/Région: Mission d'observation autonome	30 jours
4	UA/Région: force de maintien de la paix Chapitre VI et déploiement préventif (consolidation de la paix).	30 jours
5	UA: Force de maintien de la paix complexe et multidimensionnelle incluant les missions contre les auteurs de trouble de faible niveau.	90 jours avec la composante militaire déployable en in 30 jours
6	UA: Intervention, par exemple en cas de génocide et de réaction tardive de la communauté internationale.	14 jours avec une force militaire conséquente

5

## Annexe 2 (suite)

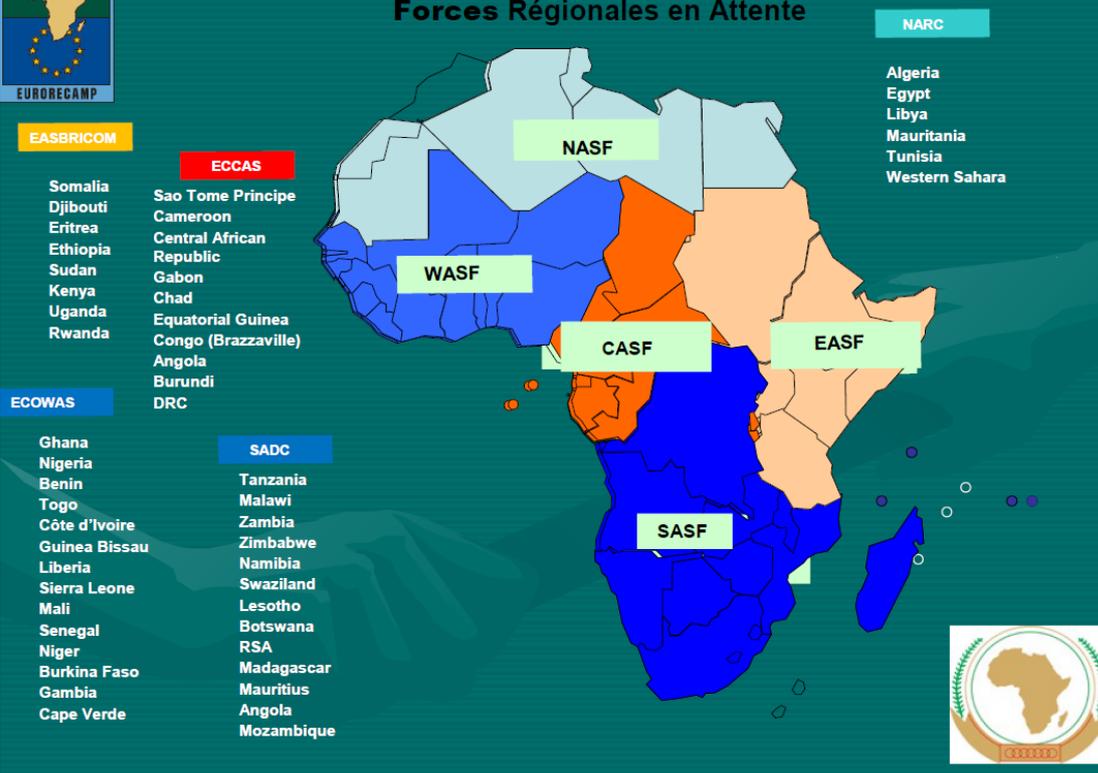


### Missions de la FAA

- Missions d'observation et d'encadrement ;
- Missions OSP classiques;
- Intervention dans un état membre pour des circonstances graves;
- Déploiement préventif;
- Consolidation de la paix, reconstruction post-conflit, DDR
- Assistance humanitaire
- Toute autre mission mandatée par le CPS ou l'Assemblée



### Forces Régionales en Attente



## Annexe 2 (suite)

AMANI AFRICA  
EURORECAP

# Opérationnalisation de la FAA

**ROADMAP II**

- Phase III: (en 2010) proposer des exercices d'évaluation des procédures de l'architecture de paix et de sécurité continentale, incluant la FAA.
- Phase II: (Juillet 2005 à 2008) Consolidation des outils et du concept d'opérations de la FAA, identification des capacités de déploiement dans la période précédant 2010 et capacités de développement.

**ROADMAP I**

- Phase I: (jusqu'en Juin 2005) a permis de réaliser les documents et les outils de base

Phases for Operationalisation of the ASF

AMANI AFRICA  
EURORECAP

# CAPACITES DE LA FAA

MILITAIRE  
(Brigade opérationnelle)

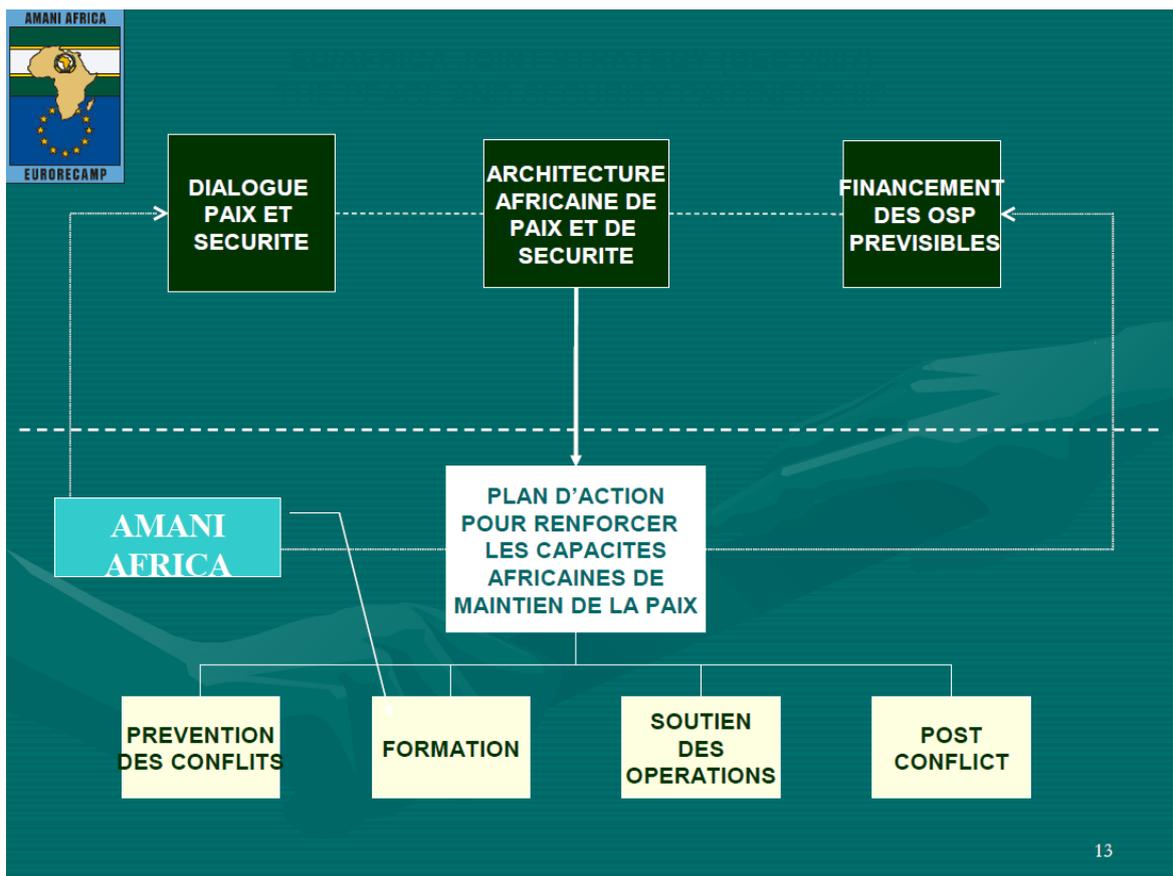
POLICE  
(Unités Opérationnelles et Individuels)

CIVIL  
(Fonctionnel)

Multi-dimensionnel

Préparé et délivré par les régions et les états membres

## Annexe 2 (suite)



## Annexe 2 (suite)



### TRUST FUND EURORECAMP

**CONTRIBUTEURS**

ROYAUME UNI  
FINLANDE  
SLOVENIE  
CANADA  
LUXEMBOURG  
FRANCE

FRANCE en temps que nation  
cadre assure le soutien du  
cycle (SDM, MPC ...)

**CONFERENCE DES  
CONTRIBUTEURS**

BRUXELLES LE 6 FEV 2009

1 500 000 euros promis

**ACTUELLEMENT**

- CONTRIBUTIONS: 900 000 euros
- DEPENSES: 314 000 euros

15



### EURORECAMP / AMANI AFRICA OBJECTIFS DU CYCLE

**OBJECTIFS GENERAUX**

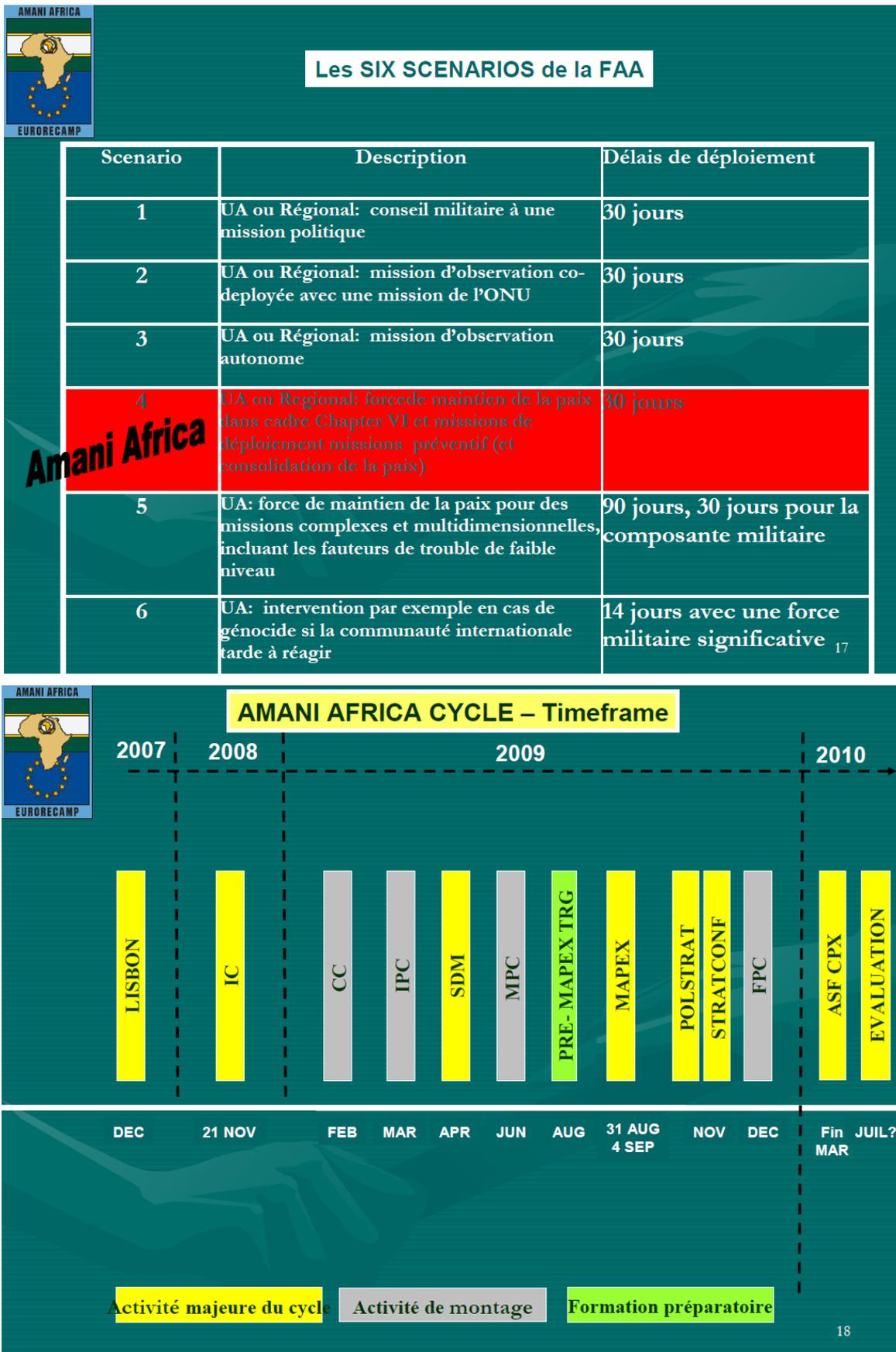
- Evaluer les capacités et les procédures dans le cadre d'un engagement de la FAA dans une opération multidimensionnelle.
- Tester et évaluer les capacités et les procédures pour l'élaboration d'un mandat à la FAA dans le cadre de l'UA.
- Mettre en pratique la réalisation d'un PC de mission pour un déploiement de la FAA, incluant la production d'un plan de mission intégrée.
- Améliorer la maîtrise des procédures, des capacités et des conditions d'emploi de la FAA par le personnel d'état-major de l'UA et des états membres.

**OBJECTIFS SPECIFIQUES**

- Pour les composantes
- Pour la planification
- Pour la conduite des opérations

16

## Annexe 2 (suite)



## Annexe 2 (suite)

**AMANI AFRICA**  
**EURORECAMP**

### EURORECAMP / AMANI AFRICA CADRE GENERAL DU SCENARIO



**Sont déjà réalisés:**

- une approche historique régionale
- une présentation de situation régionale et internationale
- des descriptions pays (Géographie, histoire, société, gouvernement, économie, législation, religion, sécurité, géopolitique).

pour

- MOSANA,
- NAMUNA,
- RIMOSA,
- SUMORA,
- KATASI

et détaillée pour **CARANA**.

19

**AMANI AFRICA**  
**EURORECAMP**

### EURORECAMP / AMANI AFRICA MAPEX

#### OBJECTIFS

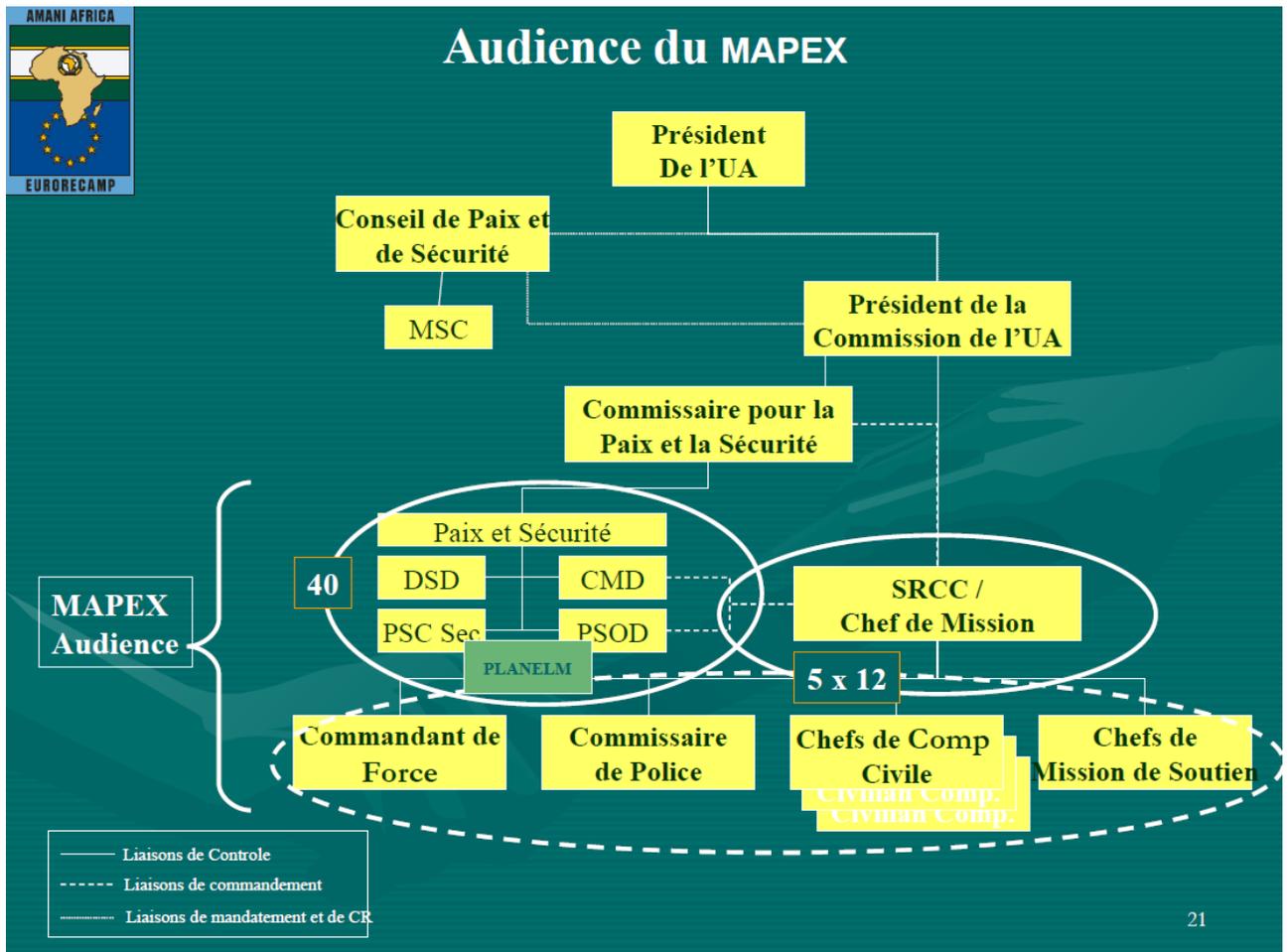
- Former et entraîner l'état-major de l'UA au développement d'un mandat
- Former et entraîner l'état-major à l'élaboration d'un plan de mission
- Exécuter le plan de mission sur carte

#### AUDIENCE CIBLEE

- Etat-major de l'UA
- CER / MR
- Centres de formation
- Société civile

20

## Annexe 2 (suite)



**Annexe 3 : Vue d'ensemble de l'Afrique et pays bénéficiaires des initiatives UE ou signataires des SOFA ou SOMA.**



\* Le Soudan du Sud ne figure pas dans cette carte.

Sources : Division Géographique de la Direction des Archives du Ministère des Affaires Étrangères (France), Wikipédia (capitale, superficie) et Nations Unies, Département des Affaires Économiques et Sociales, Division de la population (données 2010).

**Togo : Application conditionnalité politique ou démocratique.**

**Capitale : Lomé**

**Superficie : 56 785 km<sup>2</sup>**

**Population : 6 028 000**



**République Démocratique du Congo : Opérations « Artemis » et EUFOR-RDC ainsi que les Missions EUPOL et EUSEC.**

**Capitale : Kinshasa**

**Superficie : 2 345 000 km<sup>2</sup>**

**Population : 65 966 000**



**Gabon : Signataire du 1<sup>er</sup> SOFA avec l'UE pour EUFOR-RDC 2006.**

**Capitale : Libreville**

**Superficie : 267 667 km<sup>2</sup>**

**Population : 1 505 000**



**Tchad : Bénéficiaire de l'opération EUFOR/Tchad-RCA.**

**Capitale : N'Djamena**

**Superficie : 1 284 000 km<sup>2</sup>**

**Population : 11 227 000**

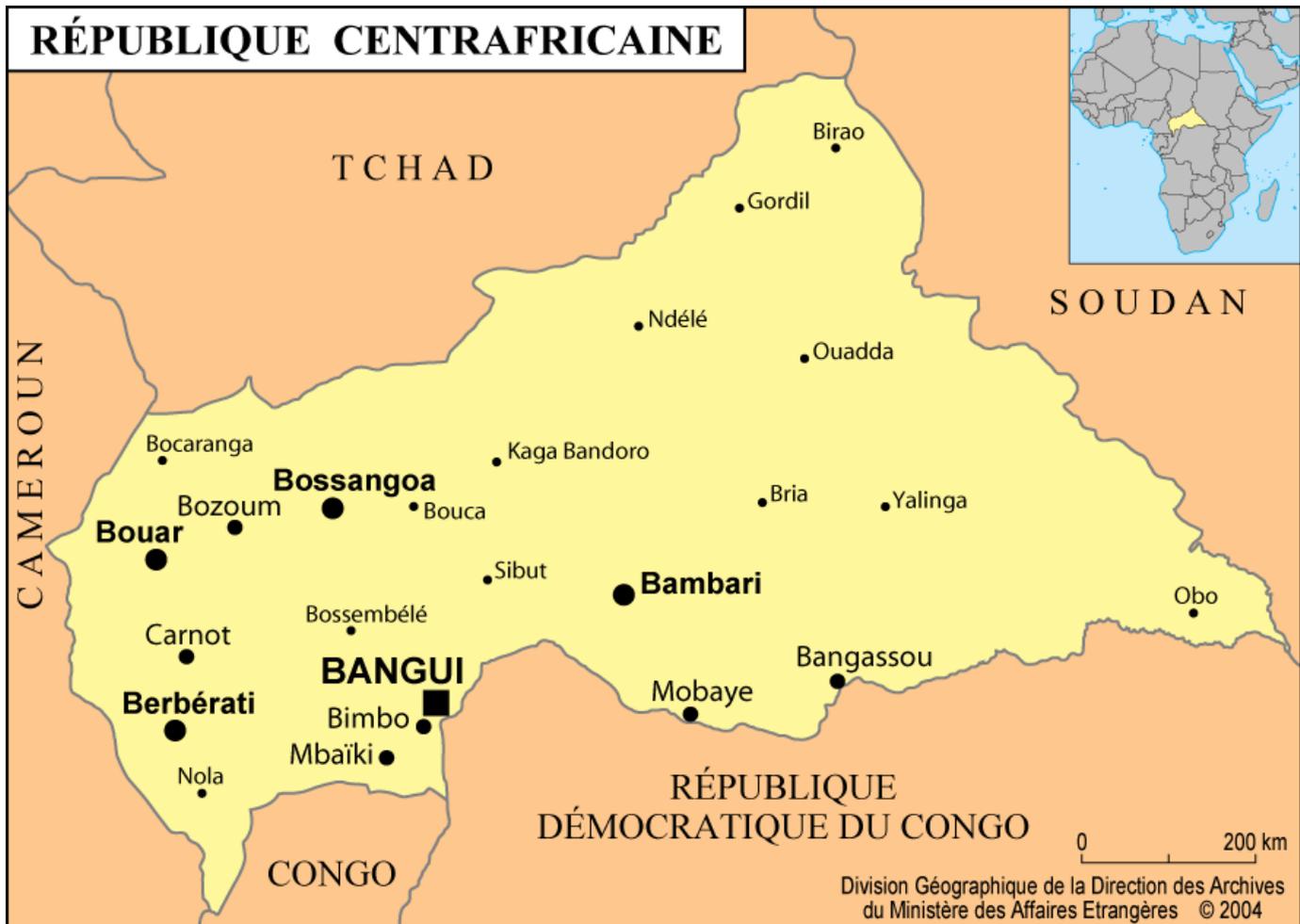


**République Centrafricaine : Bénéficiaire de l'opération EUFOR/Tchad-RCA.**

**Capitale : Bangui**

**Superficie : 622 984 km<sup>2</sup>**

**Population : 4 401 000**



**Soudan : Opération EUFOR/Tchad-RCA.**

**Capitale : Khartoum**

**Superficie : 1 886 068 km<sup>2</sup>**

**Population : 31 957 965**



**Soudan du sud : Mission EUAVSEC-Soudan du sud.**

**Capitale : Djouba**

**Superficie : 619 745 km<sup>2</sup>**

**Population : 9 150 000**



**Somalie : Opération maritime EUNAVFOR - « Atalanta » et mission EUTM-Somalia.**

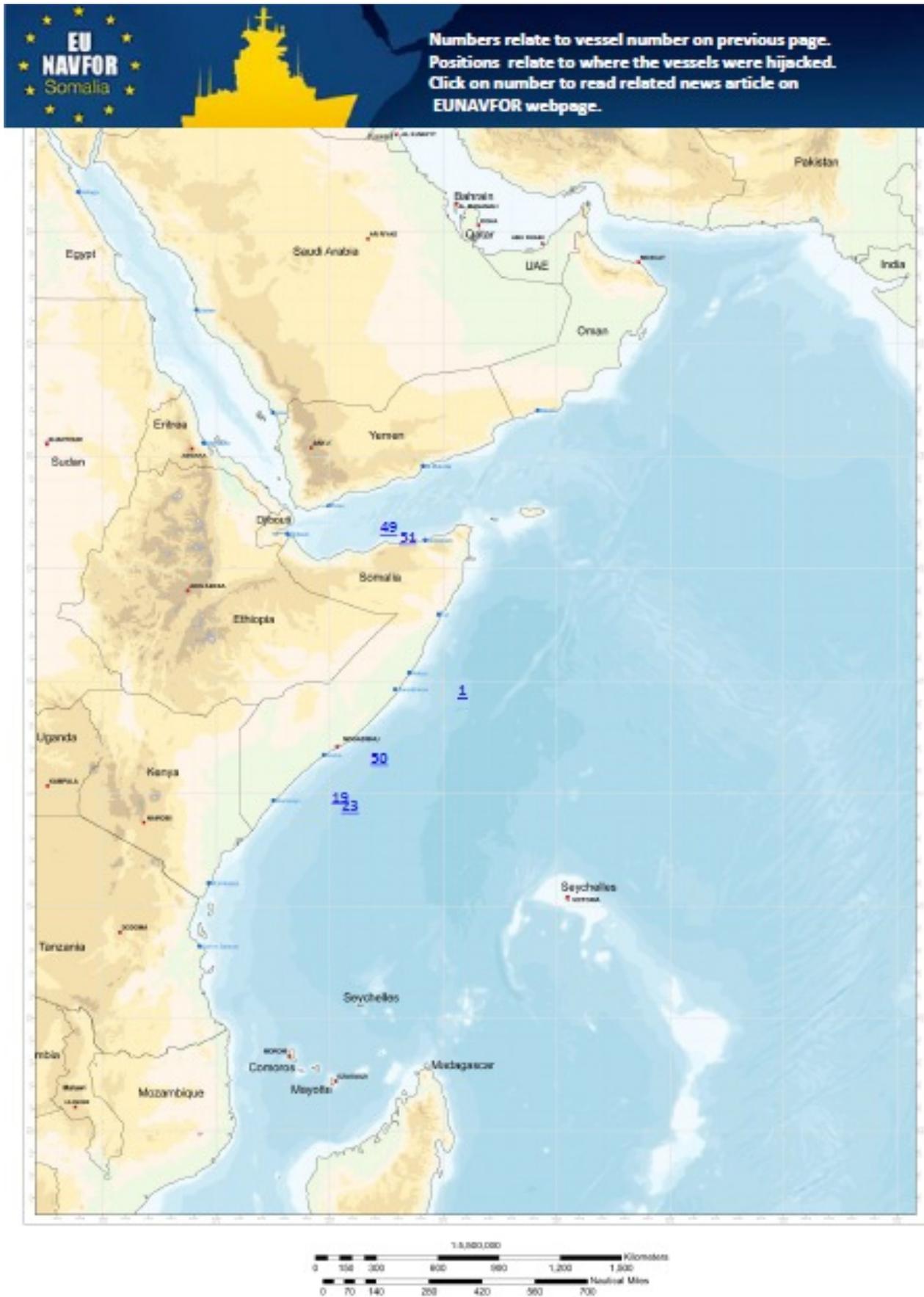
**Capitale : Mogadiscio**

**Superficie : 637 657 km<sup>2</sup>**

**Population : 9 331 000**



Carte de l'opération maritime EUNAVFOR « Atalanta », octobre 2012.



**Djibouti : Siège de la mission EUCAP-Nestor.**

**Capitale : Djibouti**

**Superficie : 23 000 km<sup>2</sup>**

**Population : 889 000**



**Ouganda : Siège de la mission EUTM Somalia et pays de transit de l'opération « Artemis ».**

**Capitale : Kampala**

**Superficie : 241 038 km<sup>2</sup>**

**Population : 33 425 000**



**Niger : Mission EUCAP Sahel-Niger.**

**Capitale : Niamey**

**Superficie : 1 267 000 km<sup>2</sup>**

**Population : 15 512 000**



**Mali : Mission EUTM Mali.**

**Capitale : Bamako**

**Superficie : 1 241 238 km<sup>2</sup>**

**Population : 15 370 000**



**Guinée-Bissau : Mission RSS UE (interrompue).**

**Capitale : Bissau**

**Superficie : 36 120 km<sup>2</sup>**

**Population : 1 515 000**



## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES GENERAUX

- BAGAYOKO-PENONE Niagalé, « Afrique : les stratégies française et américaine », Paris, Éd. L'Harmattan, 1er janvier 2004, 620 p.
- BATTISTELLA Dario, Retour de l'état de guerre, Paris, Armand Colin, 2006, 295 p.
- BATTISTELLA Dario, Théories des relations internationales, Paris, Presses de Sciences-Po, Coll. « Références inédites », 3<sup>ème</sup> édition, août 2009, 694 p.
- COMBACAU Jean, SUR Serge, Droit International Public, Paris, Ed. Montchrestien, Collection Domat droit public, 7<sup>ème</sup> édition, 2006, 813 p.
- CORTEN Olivier, Le droit contre la guerre : l'interdiction du recours à la force en droit international contemporain, Paris, Ed. Pedone, 2008, Pedone, Paris, 2008, 867 p.
- D'ABOVILLE Robert, SUN Qian, « Investissements pétroliers chinois en Afrique – Conséquences géopolitiques », Paris, Éd. L'Harmattan, mai 2010, 190 p.
- DAILLIER Patrick, PELLET Alain, Droit International Public, Paris, Ed. LGDJ (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence), 6<sup>ème</sup> édition, 1999, 1455 p.
- DAVID Éric, Principes de droit des conflits armés, Bruxelles, Ed. Bruylant, 4<sup>e</sup> édition, 2008, 1118 p.
- DUFOUR Jean-Louis, « Un siècle de crises internationales : de Pékin (1900) au Caucase (2008) », Bruxelles, Éd A. Versaille, 2009, 316 p.
- DUPUY Pierre-Marie, Droit international public, Paris, Ed. Dalloz, 10<sup>e</sup> édition, 2010, 960 p.
- FENET Alain (direction), Droit des relations extérieures de l'Union européenne, Paris, Ed. LITEC, 2006, 398 p.
- FONTANEL Jacques, Le concept de sécurité et l'économie, in La sécurité internationale entre rupture et continuité, Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François GUILHAUDIS, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2007, 638 p.
- GUILHAUDIS Jean-François, Relations internationales contemporaines, Paris, Litec, 3<sup>e</sup> édition, 2010, 875 p.
- KLEIN Pierre, Le droit international à l'épreuve du terrorisme, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International (RCADI), La Haye, 2006, Vol. 321, pp. 203-484.
- KLEIN Pierre, La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens, Bruxelles, Ed. Bruylant, 1998, 673 p.
- KOLB Robert, Ius contra bellum – Précis de droit international relatif au maintien de la paix, Bâle / Bruxelles, Ed. Helbing & Lichtenhahn / Bruylant, 2<sup>ème</sup> édition, 2009, 435 pp.
- KOLB Robert, Ius in bello – Précis de droit international des conflits armés, Bâle / Bruxelles, Ed. Helbing & Lichtenhahn / Bruylant, 2<sup>ème</sup> édition, 2009, 551 pp.
- KOLB Robert, PORRETTO Gabriele, VITE Sylvain, L'application du droit international humanitaire et des droits de l'homme aux organisations internationales. Forces de paix et administrations civiles transitoires, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2005, 504 p.

- KOOPMANN Martin, MARTENS Stephan, « L'Europe prochaine: Regards franco-allemands sur l'avenir de l'Union Européenne », Paris, Éd. L'Harmattan, juin 2008, 406 p.
- LAGRANGE Evelyne, Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations unies, Paris, Ed. Montchrestien, Collection Actes du CEDIN (Centre de Droit International de Nanterre – Université Paris X – Nanterre), 1999, 200 p.
- M'ZALI Abderrahmane, « La Coopération Franco-Africaine en Matière de Défense », Paris, Éd. L'Harmattan, 6 janvier 2012, 432 p.
- MONGRENIER Jean-Sylvestre, Dictionnaire géopolitique de la défense européenne – Du Traité de Bruxelles à la Constitution européenne, Paris, Ed. Unicomm, Collection Abécédaire Société, 2005, 350 p.
- MONTAIGNE Michel de, Essais, Livre I, Chapitre XV (XXVI), De l'Institution des Enfants, Texte établi par l'abbé Musart, Paris, Ed. Périsse Frères, 1847, 520 p., p. 104.
- PETIT Yves, Droit international du maintien de la paix, Paris, Ed. LGDJ (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence), 2000, 216 p.
- POWELL Colin, « Un enfant du Bronx » (« My American journey), Paris, Éd. Odile Jacob, 1995, 544 p.
- PRIOLLAUD François-Xavier et SIRITZKY David, « Le Traité de Lisbonne, Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE) », Paris, La Documentation Française, mai 2008, 528 p.
- PRIOLLAUD François-Xavier et Siritzky David, « Les traités européens après le traité de Lisbonne, Textes comparés », Paris, La Documentation Française, avril 2010, 432 p.
- SALMON Jean (direction), Dictionnaire de Droit International Public, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2001, 1198 p.
- SCHNEIDER Catherine, Le Traité constitutionnel, la PESC et la PESD : des occasions manquées aux scénarios de sortie de crise, in La sécurité internationale entre rupture et continuité, Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François GUILHAUDIS, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2007, 638 p.
- TERCINET Josiane, Brèves remarques sur une Arlésienne : la définition du terrorisme au niveau universel, in La sécurité internationale entre rupture et continuité, Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François GUILHAUDIS, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2007, 638 p.
- TOMIC Yves, DERENS Jean-Arnault, SAMARY Catherine, « Les conflits yougoslaves de A à Z », Paris, Les éditions de l'Atelier, 2000, 427 p.
- WOYKE V., La politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne unie, in La sécurité internationale entre rupture et continuité, Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François GUILHAUDIS, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2007, 638 p.

## **OUVRAGES SPECIFIQUES ET REVUES SCIENTIFIQUES SPECIALISEES**

- BAH A. Sarjoh, ANING Kwesi, « US Peace Operations Policy in Africa: From ACRI to AFRICOM, International Peacekeeping (Etats-Unis), Volume 15, N° 1/2008, 1er février 2008, pp. 118-132, [http://www.cic.nyu.edu/staff/docs/bah/acri\\_africom.pdf](http://www.cic.nyu.edu/staff/docs/bah/acri_africom.pdf) (consulté le 15 février 2012).

BALMOND Louis, La contribution des organisations régionales à la sécurité collective : entre chapitre VIII et néo-régionalisme, in La sécurité internationale entre rupture et continuité, Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François GUILHAUDIS, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2007, 638 p.

BLUMANN Claude, PICOD Fabrice, « L'Union européenne et les crises », Bruxelles, Ed. Bruylant, mai 2011, 349 p.

BODOMO Adams, « African Students in China : A case study of newly arrived students on FOCAC funds at Chongqing University », Université de Hong-Kong, Comparative Education Research Centre (CERC), Séminaire, 59 p., p. 19, 6 septembre 2011, [http://www.fe.hku.hk/cerc/Seminars/African\\_Students\\_in\\_ChinaChongqing.pdf](http://www.fe.hku.hk/cerc/Seminars/African_Students_in_ChinaChongqing.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

BOLLE Stéphane, « La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », AFRILEX, Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique (Université Montesquieu - Bordeaux IV), n°2, septembre 2001, 24 p., <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/2dos3bolle.pdf> (consulté le 10 octobre 2011).

BUCYALIMWE MARARO Stanislas, « Le « Noko » vu par son « neveu ». Une vue congolaise sur les relations belgo-congolaises. Commentaire sur l'article de Jean-Claude Willame », L'Afrique des Grands lacs, Annuaire 2009-2010, Université d'Anvers (Belgique), pp. 359-365, <http://www.ua.ac.be/objs/00245661.pdf> (consulté le 15 novembre 2011).

BUISSIÈRE Robert (direction), L'Europe et la prévention des crises et des conflits – Le long chemin de la théorie à la pratique, Paris, Éditions L'Harmattan, septembre 2000, 240 p.

CAMMILLERI-SUBRENAT Anne, Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne, Paris, Ed. Tec&Doc Lavoisier, (Collection SRD, Série Références), 2010, 294 p.

CAUSSIEU Alain, DEMAILLY Sébastien, DETILLEUX Guillaume, DEPOIRE Matthieu, PEIGNE Christophe, « Crise du Darfour : indice révélateur de la politique d'accroissement de puissance de la Chine en Afrique », École de guerre économique, travaux réalisés sous la direction de Christian HARBULOT, décembre 2007, 21 p., [http://www.infoguerre.fr/documents/dossier\\_chine\\_afrique.pdf](http://www.infoguerre.fr/documents/dossier_chine_afrique.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

CHICHE Mahor, DUPUY Emmanuel, « L'Union Européenne au Darfour : derniers recours ? » ; Points de mire, Vol 8, n° 1, 31 janvier 2007, Centre d'Études des Politiques Étrangères et de Sécurité (CEPES), Institut d'Études Internationales de Montréal, Université du Québec à Montréal ; [http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Chiche\\_Dupuy\\_Darfour.pdf](http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Chiche_Dupuy_Darfour.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

CHOATE Mary Jo (Lt. Col. USMC), « Trans-Sahara Counterterrorism Initiative : Balance of Power? », U.S. Army War College, 30 March 2007, 20 p., <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA469176> (consulté le 15 février 2012).

CHRISTMANN Olivia, La consolidation de la paix en Bosnie-Herzégovine: Instruments de paix européens et limites, Sarrebruck, Ed. Universitaires Européennes, 2010, 688 p.

CIHUNDA HENGELELA Joseph, « Réforme des Forces armées de la République Démocratique du Congo (FARDC), Réflexions sur le rôle des partenaires internationaux », The Rule of Law in Africa, Konrad-Adenauer-Stiftung African Law Study Library, Vol.6 –

Université de Kinshasa, 2011, 30 p. , [http://www.the-rule-of-law-in-africa.com/wp-content/uploads/2011/08/Joseph\\_Franz.pdf](http://www.the-rule-of-law-in-africa.com/wp-content/uploads/2011/08/Joseph_Franz.pdf) (consulté le 15 janvier 2012).

COOPER PATRIOTA Thomas, « Brésil, un partenaire de l'Afrique qui s'affirme, Les relations Brésil-Afrique durant les gouvernements Lula (2003-2010) », Les études IFRI, Programme Afrique subsaharienne, 72 p., 2011, [http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=6748&id\\_provenance=96](http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=6748&id_provenance=96) (consulté le 15 février 2012).

DAILLIER Patrick, Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International (RCADI), La Haye, 2005, Vol. 314, pp. 233-432.

DE CONING Cédric, KASUMBA Yvonne, « La dimension civile de la Force africaine en attente », Division des opérations de soutien de la paix de la Commission de l'Union Africaine et ACCORD (Centre africain pour la résolution constructive de conflits, Afrique du sud), 2010, 117 p., [http://www.accord.org.za/downloads/peacekeeping/ASF\\_policy\\_framework\\_hnd\\_fr.pdf](http://www.accord.org.za/downloads/peacekeeping/ASF_policy_framework_hnd_fr.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

DE NEVE Alain, « PESD/PSDC : enseignements des principales mises en œuvre », Institut Royal Supérieur de Défense, Centre d'Études de Sécurité et de Défense (Belgique), Focus Paper 14, juin 2010, 30 p., <http://www.irsd.be/website/media/Files/Focus%20Paper/FP14.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

DEVLIN-FOLTZ Zachary, « Les États fragiles de l'Afrique : vecteurs de l'extrémisme, exportateurs du terrorisme », CESA, Bulletin de la sécurité africaine, n°6, 8 p., août 2010, [http://africacenter.org/wp-content/uploads/2010/09/AfricaBrief-6\\_French.pdf](http://africacenter.org/wp-content/uploads/2010/09/AfricaBrief-6_French.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta, KLIMIS Emmanuel, L'Union européenne et la gestion des crises, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, Collection Études européennes, 2008, 272 p.

DIALLO Aïssatou, « L'Inde en Afrique : un autre émergent à la conquête du continent », Passerelles (Centre International pour le commerce et le développement durable, Suisse), n°3, vol. XII, pp. 11-14, août 2011, [http://syspro2.enda.sn/test/docs/sud/V\\_Juillet%202011\\_L'Inde%20en%20Afrique.pdf](http://syspro2.enda.sn/test/docs/sud/V_Juillet%202011_L'Inde%20en%20Afrique.pdf) (consulté le 15 novembre 2011).

DUMOULIN André, MATHIEU Raphaël, et SARLET Gordon, La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2003, 938 p.

FERRARO Tristan, « Le Droit International humanitaire dans la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union Européenne », Revue Internationale de la Croix-Rouge, Vol. 84, n° 846, pp. 435-461, juin 2002, [http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc\\_846\\_001\\_ferraro.pdf](http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc_846_001_ferraro.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

FIDAN Hakan, ARAS Bülent, « The Return of Russia-Africa Relations », Journal des sciences sociales du monde turc, Université Ahmet Yesevi (Turquie), n°52, pp. 47-68, p.1, Hiver 2010, <http://yayinlar.yesevi.edu.tr/files/article/322.pdf> (consulté le 15 novembre 2011).

FLAESCH-MOUGIN Catherine, Union européenne et sécurité : aspects internes et externes, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2009, 442 p.

FLAESCH-MOUGIN Catherine, Les relations avec les Organisations Internationales et la

participation à celles-ci, in *Le Droit de la CE et de l'Union Européenne*, Commentaire J. MÉGRET, Vol. 12, Relations extérieures, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2005, 643 p.

FOCSANEANU Lazar, « Les « cinq principes » de coexistence et le Droit International », *Annuaire français de Droit International*, volume 2, 1956 pp. 150-180, [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi\\_0066-3085\\_1956\\_num\\_2\\_1\\_1229](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_1956_num_2_1_1229) (consulté le 30 novembre 2011).

FRANCK Christian, DUCHENNE Geneviève, *L'action extérieure de l'Union européenne – Rôle global, dimensions matérielles, aspects juridiques, valeurs*, Louvain, Ed. Bruylant-Academia, 2007, 385 p.

FUKUYAMA Francis, « The End of History? », *The National Interest* (États-Unis), Été 1989, <http://www.wesjones.com/eoh.htm> (consulté le 10 octobre 2011).

GEGOUT Catherine, « Causes and Consequences of the EU's Military Intervention in the Democratic Republic of Congo: A Realist Expanation », *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10 n° 3, pp. 427-443, p. 437, Automne 2005.

GLUME Galia, « Dix ans de Politique européenne de sécurité et de défense. La gestion des conflits au service du non-choix stratégique ? », *Émulations* (Revue des jeunes chercheurs en sciences sociales, Louvain, Belgique), n°7, 2010 (mise en ligne 4 novembre 2011), <http://www.revue-emulations.net/archives/n7/dix-ans-de-pesd> (consulté le 28 mai 2012).

GOÏTA Modibo, « Nouvelle menace terroriste en Afrique de l'Ouest : Contrecarrer la stratégie d'AQMI au Sahel », *CESA, Bulletin de la sécurité africaine*, n°11, 8 p., février 2011, [http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/06/AfricaBrief\\_11\\_French.pdf](http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/06/AfricaBrief_11_French.pdf) (consulté le 15 février 2012).

GOREDEMA Charles, BOTHA Anneli, « L'engagement de l'Afrique dans la lutte contre le crime et le terrorisme : Revue de huit pays membres du NEPAD », *African Human Security Initiative (AHSI), Rapport AHSI n°3*, 10 p., juin 2004, <http://www.issafrica.org/uploads/COPY%20OF%20TERROFR.PDF> (consulté le 30 novembre 2011).

GRANELL Francesc (direction), *Le Droit de la CE et de l'Union Européenne*, Commentaire J. MÉGRET, Vol. 13, La Coopération au développement de la Communauté Européenne, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2005, 475 p.

GRIMM Sven (Dr), « Job change in Beijing – Zhong Jianhua is China's new « Mr. Africa », *CCS Commentary*, Centre for Chinese Studies, Université de Stellenbosch (Afrique du Sud), 23 février 2012, <http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2012/02/Sven-Liu-Guijin-23-Feb-2012.pdf> (consulté le 15 mars 2012).

HACKER Violaine, « Javier Solana, chef diplomate de l'Union Européenne », *Champs de Mars*, n°18, 175 p., pp. 53-75, juin 2007, ISSN 1253-1871.

HARTNETT Daniel M., « China's First Deployment of Combat Forces to a UN Peacekeeping Mission – South Sudan », *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, 4 p., 13 mars 2012, [http://www.uscc.gov/researchpapers/2012/MEMO-PLA-PKO\\_final.pdf](http://www.uscc.gov/researchpapers/2012/MEMO-PLA-PKO_final.pdf) (consulté le 15 avril 2012).

HASSAN Hussein D. « Islam in Africa », *Congressional Research Service (CRS, États-Unis), Report for Congress*, RS22873, 5 p., p. 3, 9 mai 2008, [http://www.law.umaryland.edu/marshall/crsreports/crsdocuments/RS22873\\_05092008.pdf](http://www.law.umaryland.edu/marshall/crsreports/crsdocuments/RS22873_05092008.pdf) (consulté le 15 novembre 2011).

HEILBRUNN, John .R, TOULABOR, Comi M., « Une si petite démocratisation pour le Togo », Politique africaine, n°58, 1995, pp. 85-100, <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/058085.pdf> (consulté le 10 octobre 2011).

HOMAN Kees, « Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo », Faster and more united? The debate about Europe's crisis response capacity, Part II, Field Experience, pp. 151-154, 2006 ; [http://eeas.europa.eu/ifs/publications/book\\_1\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/ifs/publications/book_1_en.htm) (consulté le 30 octobre 2011).

HUGON Philippe, « Les nouveaux acteurs de la coopération en Afrique », Revue internationale de politique de développement, 1/2010, pp. 99-118, <http://poldev.revues.org/118> (consulté le 15 novembre 2011).

JACQUEMIN Ode, « La conditionnalité démocratique de l'Union Européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme ? Mise en œuvre, critiques et bilan. », CRIDHO Working Paper 2006/03, 27 p., pp. 6-7, Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme (Université catholique de Louvain), <http://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/CRIDHO.WP.2006.031.pdf> (consulté le 10 octobre 2011).

JIANG Julie, SINTON Jonathan, « Overseas investments by Chinese national oil companies, Assessing the drivers and impacts », Agence Internationale de l'Energie (AIE), Document d'information, 52 p., pp. 10-12, février 2011, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5kgglrwdrvvd.pdf?expires=1337613725&id=id&accname=guest&checksum=232729CEFD93D0F9B8C44C39713258C4> (consulté le 30 novembre 2011).

JORAM Frédéric (Commissaire Capitaine (Air), France), « Le cadre juridique des opérations militaires de l'Union Européenne – L'exemple de l'opération « Artémis » en République Démocratique du Congo », CDEF (Centre de doctrine de l'emploi des forces, France), Doctrine n°4, septembre 2004, p. 51 ; [http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/doctrine04/version\\_fr/libre\\_reflexion/art15.pdf](http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/doctrine04/version_fr/libre_reflexion/art15.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

JOURDE Cédric, « Décoder les multiples strates de l'insécurité au Sahel : Le cas mauritanien », CESA, Bulletin de la sécurité africaine, n°15, 8 p., septembre 2011, [http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/09/AfricaBrief\\_15\\_French.pdf](http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/09/AfricaBrief_15_French.pdf) (consulté le 15 février 2012).

KOULIBALY Mamadou, « Enjeux économiques, conflits africains et relations internationales », Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique (CODESRIA, Dakar, Sénégal), Africa Development, Vol 24, n° 3 (1999), pp. 19-46, <http://www.ajol.info/index.php/ad/article/viewFile/22125/19390> (consulté le 30 octobre 2011).

KWAJA Chris, « Les moteurs pernicieux du conflit ethnico-religieux au Nigéria », CESA, Bulletin de la sécurité africaine, n°14, 8 p., juillet 2011, [http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/08/AfricaBrief\\_14\\_French.pdf](http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/08/AfricaBrief_14_French.pdf) (consulté le 15 février 2012).

LAFARGUE François, « L'Inde en Afrique : logiques et limites d'une politique », Afrique contemporaine, n°219, pp. 137-149, 2006/3, <http://www.cairn.info/revue-africque-contemporaine-2006-3-page-137.htm> (consulté le 15 novembre 2011).

LE ROY Alain, MALCORRA Susana, « Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies », 29 juin 2009, 55 p., [http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/nh\\_fr\\_rev\\_temp.pdf](http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/nh_fr_rev_temp.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

LOUIS Jean-Victor, DONY Marianne (direction), *Le Droit de la CE et de l'Union Européenne, Commentaire J. MÉGRET*, Vol. 12, Relations extérieures, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2005, 643 p.

LUCCHINI Laurent, « Érythrée/Éthiopie : l'enlèvement ? », *Annuaire Français de Droit International*, Volume 50, n° 50, 2004, pp. 389-415, DOI : 10.3406/afdi.2004.3800, [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi\\_0066-3085\\_2004\\_num\\_50\\_1\\_3800](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_2004_num_50_1_3800) (consulté le 30 octobre 2011).

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 6/2008*, Département d'Études en Relations Internationales et Diplomatiques de l'UE, Collège d'Europe, 39 p., [http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp\\_6\\_2008.marangoni.pdf](http://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/edp_6_2008.marangoni.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

MISKIMMON Alister, Dr., « Germany and the Common Foreign and Security Policy of the European Union under the Grand Coalition », *German Studies Association Annual Convention*, Pittsburgh, United States of America, 31 September 2006, p. 7, [http://www.rhul.ac.uk/politics-and-ir/about-us/miskimmon/pdf/Miskimmon\\_GSA\\_Pittsburgh\\_2006.pdf](http://www.rhul.ac.uk/politics-and-ir/about-us/miskimmon/pdf/Miskimmon_GSA_Pittsburgh_2006.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

NGANGOUE Nana Rosine, « Réforme militaire : poser les bases d'une armée républicaine », *Échos de la MONUSCO*, Division de l'Information Publique de la MONUSCO, Vol. 1, n°05, pp. 4-5, 10 Novembre 2010, <http://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=7jeggGZIfNM%3D&tabid=1268&mid=4909> (consulté le 30 novembre 2011).

NICOT Anne-Laure, *L'OTAN dans l'après-Guerre froide : de la défense collective à la sécurité collective*, in *Régionalisme et Sécurité Internationale*, Bruxelles, Ed. Bruylant, Collection Études Stratégiques International (Josiane TERCINET, direction), 2009, 278 p.

NSAKA-KABUNDA Anne Marie, « La réforme de la Police nationale congolaise et la contribution des partenaires internationaux », *The Rule of Law in Africa*, Konrad-Adenauer-Stiftung African Law Study Library, Vol.6 – Université de Kinshasa, 2011, 21 p., [http://www.the-rule-of-law-in-africa.com/wp-content/uploads/2011/08/Anne-Marie\\_Franz.pdf](http://www.the-rule-of-law-in-africa.com/wp-content/uploads/2011/08/Anne-Marie_Franz.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

OTIS Ghislain, « La conditionnalité démocratique dans les accords d'aide au développement conclus par l'Union Européenne », 21 p., *Organisation Internationale de la Francophonie*, Symposium sur l'accès aux financements internationaux, Paris, les 20-21 novembre 2003, <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Condit.democ.accords.dev.UE.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

OUSMAN Abdelkérim, *Darfour : nettoyage ethnique et sécurité régionale*, in *Régionalisme et Sécurité Internationale*, Bruxelles, Ed. Bruylant, Collection Études Stratégiques International (Josiane TERCINET, direction), 2009, 278 p.

PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, « Boko Haram et le terrorisme islamiste au Nigeria : insurrection religieuse, contestation politique ou protestation sociale ? », *Questions de Recherche* (Centre d'Études et de Recherches International, CERI/CNRS), n°40, juin 2012, 33 p., <http://www.ceri-sciencespo.com/publica/question/qdr40.pdf> (consulté le 15 juillet 2012).

PERROT Sandrine et MALAQUAIS Dominique, « Penser l'Afrique à l'aune des globalisations émergentes », *Dossier : Afrique, la globalisation par les Suds*, *Politique Africaine*, n°113, pp. 5-27, p. 9, mars 2009, <http://www.politique->

[africaine.com/numeros/pdf/113005.pdf](http://africaine.com/numeros/pdf/113005.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

PETERSON Scott, « Me Against My Brother : At War in Somalia, Sudan and Rwanda », New York, Éd. Routledge, 2000, 400 p.

PHAM J. Peter, « Boko Haram's Evolving Threat », Centre d'Études Stratégiques sur l'Afrique (CESA, Département de la Défense des États-Unis), Bulletin de la sécurité africaine, n° 20, 8 p., avril 2012, [http://africacenter.org/wp-content/uploads/2012/04/AfricaBriefFinal\\_20.pdf](http://africacenter.org/wp-content/uploads/2012/04/AfricaBriefFinal_20.pdf) (consulté le 30 mai 2012).

POIDEVIN Estelle, « L'Union Européenne et la politique étrangère - Le Haut Représentant pour la Politique Étrangère et de Sécurité Commune : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ? », Paris, Éditions L'Harmattan, septembre 2010, 212 p.

POUYE Raphaël, « L'EUFOR Tchad-RCA et la protection des civils, les leçons militaro-humanitaires d'une mission atypique (mars 2008 – mars 2009) », Annuaire Français des Relations Internationales (AFRI), Vol. XI, 2010, 25 juillet 2010 ; [http://www.africct.org/IMG/pdf/AFRI\\_2010\\_-\\_Pouye.pdf](http://www.africct.org/IMG/pdf/AFRI_2010_-_Pouye.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

POZZAR Marie-Hélène, « L'aide chinoise à l'Afrique, La difficulté à penser la notion d'aide chinoise au développement », Université du Québec à Montréal (UQAM), Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement, 47 p., p. 17, Octobre 2009, [http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/L\\_aide\\_chinoise\\_a\\_l\\_Afrique.pdf](http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/L_aide_chinoise_a_l_Afrique.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

REVEILLARD Christophe, « Les conflits de type infra-étatique en Afrique », Géostratégiques n° 25, « Géopolitique de l'Afrique subsaharienne » (Académie de Géopolitique de Paris), pp. 193-199, octobre 2009, [http://www.strategicsinternational.com/25\\_14.pdf](http://www.strategicsinternational.com/25_14.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

ROGALSKI Michel, « Afrique/États-Unis : une relation singulière », Fondation Gabriel Péri, 4 p., mars 2008, [http://www.gabrielperi.fr/IMG/article\\_PDF/article\\_a754.pdf](http://www.gabrielperi.fr/IMG/article_PDF/article_a754.pdf) (consulté le 15 novembre 2011).

SEIBERT Bjoern H., « Operation EUFOR TCHAD/RCA and the European Union's Common Security and Defense Policy », US War College (États-Unis), Strategic Studies Institute, octobre 2010, 140 p., pp. 17 et 30, October 2010, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1026.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

SHAW Timothy M., « Conflicts in Africa at the turn of the Century : more of the same ? », pp. 111-138, in « Les Conflits dans le Monde 1999-2000 », rapport annuel sur les conflits internationaux sous la direction de Albert LEGAULT et Michel FORTMANN, 197 pp., Institut québécois des hautes études internationales, Université Laval, Études Stratégiques et militaires, 3e trimestre 2000, [http://www.hei.ulaval.ca/fileadmin/hei/documents/documents/Section\\_Publications/Conflits\\_dans\\_le\\_monde/rapport1999\\_2000.pdf](http://www.hei.ulaval.ca/fileadmin/hei/documents/documents/Section_Publications/Conflits_dans_le_monde/rapport1999_2000.pdf) (consulté le 15 novembre 2011).

SODER Kirsten, « EU military crisis management : an assessment of member states' contributions and positions », mai 2010, 20 p., <http://www.peacekeeping-cost-is0805.eu/siteweb/images/ACTIVITIES/Publications/100331%20-%20+Article+Soder.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

TARDY Thierry, L'ONU et les Organisations régionales : de la compatibilité entre multilatéralismes global et régional dans le maintien de la paix. Le cas de l'Union européenne, 9ème Congrès de l'Association Française de Science Politique (AFSP),

Toulouse, 5-7 septembre 2007, Atelier 27, Maintien et consolidation de la paix : les nouveaux paradigmes, 30 p.

TARDY Thierry, « Coopération interinstitutionnelle : de la compatibilité entre l'ONU et l'Union Européenne dans la gestion de crise », Étude Raoul Dandurand, n° 23, Université du Québec, Montréal, septembre 2011, 37 p., <http://www.gesp.ch/Conflict-and-Peacebuilding/Publications/Faculty-Publications/Working-Papers/Cooperation-interinstitutionnelle-de-la-compatibilite-entre-l-ONU-et-l-Union-europeenne-dans-la-gestion-de-crise> (consulté le 28 mai 2012).

TERCINET Josiane, L'Union Africaine et le maintien de la paix en Afrique. Aspects institutionnels et opérationnels, in Régionalisme et Sécurité Internationale, Bruxelles, Ed. Bruylant, Collection Études Stratégiques Internationales (Josiane TERCINET, direction), 2009, 278 p.

TREVES Tullio, « Piracy, Law of the Sea, and Use of Force : Developments off the Coast of Somalia », The European Journal of International Law Vol. 20 n° 2, pp. 399 – 414, doi: 10.1093/ejil/chp027, <http://ejil.oxfordjournals.org/content/20/2/399.full.pdf+html> (consulté le 28 mai 2012).

VAHLAS Alexis, « Le prototype Artémis d'agencement multinational et la diversification de l'action militaire européenne », Annuaire Français des Relations Internationales (AFRI), Vol. VI, 2005, pp. 262-275, 1 janvier 2005, [http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI2005\\_vahlas.pdf](http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI2005_vahlas.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

VLASSENROOT Koen et RAYMAEKERS Tim, « Le conflit en Ituri », L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2002-2003 (Université d'Anvers, Belgique), pp.208-233, <http://www.ua.ac.be/objs/00111793.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

WEZEMAN Pieter D., WEZEMAN Siemon T. et BERAUD-SUDREAU Lucie, « Arms Flows to Sub-Saharan Africa », SIPRI Policy paper n° 30, 64 p., décembre 2011, <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRIPP30.pdf> (consulté le 15 février 2012).

WIEFELSPÜTZ Dieter, « German Forces Deployments and the German Bundestag », International Constitutional Law Journal (Université de Vienne, Autriche), Vol. 4, 2/2010, pp. 235-240, juillet 2010, <http://www.internationalconstitutionallaw.net/download/5025d1782402f7d331fb2853260fb792/Wiefelspuetz.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

WILLAME Jean-Claude, « Heurs et malheurs d'un « noko » en quête d'identité et de cohérence », L'Afrique des Grands lacs, Annuaire 2009-2010, Université d'Anvers (Belgique), pp. 351-357, <http://www.ua.ac.be/objs/00245660.pdf> (consulté le 15 novembre 2011).

## **THESES ET TRAVAUX UNIVERSITAIRES**

### **MEMOIRES**

BOUDONG Nathalie, « La piraterie maritime moderne », Mémoire sous la direction de Maître Christian SCAPEL, Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille, Université Paul Cézanne III, Centre de Droit maritime et des transports, Année universitaire 2008/2009, 132 p.

## THESES EDITEES

DIMOVA Guinka, « Crises, conflits et leur résolution : le cas des Balkans », thèse de doctorat dirigée par le professeur Jean-Christophe ROMER, soutenue le 29 novembre 2008, Université Strasbourg 3 - Robert Schuman, 533 pp.

DUCROQUETZ Florence, L'Union Européenne et le maintien de la paix, Thèse de Droit sous la direction du Professeur Mathias FORTEAU et de Mme Caroline LALY-CHEVALIER, Maître de conférences, soutenue le 30 novembre 2010, Université de Lille II, École doctorale des sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion (Lille), 498 p.

LAGRANGE Philippe, La sous-traitance de la gestion coercitive des crises par le Conseil de sécurité des Nations unies, Thèse de Droit International Public, sous la direction du Professeur Patricia BUIRETTE, soutenue le 8 juin 1999, Université de Poitiers, UFR de droit et sciences sociales, 899 p.

PEYRO LLOPIS Ana, Les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les Organisations régionales en matière coercitive, Thèse de droit international, sous la direction du Professeur Jorge Cardona Llorens (Université Jaume I de Castellón (UJI), Espagne ) et du Professeur Yves Daudet (Université Paris I Panthéon-Sorbonne), soutenue le 2 juillet 2004, Prix Suzanne BASTID 2005 (Prix de thèse de la Société Française pour le Droit International), 520 p.

PFISTER Stéphane, La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne, Thèse de Sciences Politiques, sous la direction du Professeur Philippe BRAILLARD et du Professeur René SCHWOK, Université de Genève, soutenue le 10 décembre 2008, 442 p.

## TRAVAUX UNIVERSITAIRES

« UN Peacekeeping and The Model Status of Forces Agreement : Experts' Workshop », École de Droit, Université d'Essex (Royaume-Uni), 2011, 26 p., [http://www.essex.ac.uk/plrp/documents/model\\_sofa\\_experts\\_workshop\\_march\\_2011.pdf](http://www.essex.ac.uk/plrp/documents/model_sofa_experts_workshop_march_2011.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

« UN Peacekeeping and the Model Status of Forces Agreement - Background Paper Prepared for the Experts' Workshop », École de Droit, Université d'Essex (Royaume-Uni), Londres, 26 August 2010, 65 p., [http://www.essex.ac.uk/plrp/documents/model\\_sofa\\_peliminay\\_report\\_august\\_2010.pdf](http://www.essex.ac.uk/plrp/documents/model_sofa_peliminay_report_august_2010.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

## « THINK-TANKS »

« Militias, Rebels and Islamist Militants - Human Insecurity and State Crises in Africa », Institut d'Études de Sécurité (IES, Afrique du Sud), édité par OKUMU Wafula et IKELEGBE Augustine, novembre 2010, 291 p., <http://www.iss.co.za/uploads/MilitiasRebelsIslamistMilitantsNov2010.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

« Spotlight on the division of labour between the EEAS and DG DEVCO », European Centre for Development Policy Management (ECDPM), 3 février 2012, <http://www.ecdpm-talkingpoints.org/division-of-labour-between-the-eeas-and-dg-devco/> (consulté le 15 mars 2012).

« Tolérance et tensions : l'islam et le christianisme en Afrique subsaharienne », Pew Forum on Religion and Public Life, Pew Research Center (États-Unis), avril 2010, 331 p., Préface, i., [http://www.pewforum.org/uploadedFiles/Topics/Belief\\_and\\_Practices/sub-saharan-africa-full-report.pdf](http://www.pewforum.org/uploadedFiles/Topics/Belief_and_Practices/sub-saharan-africa-full-report.pdf) et [http://www.pewforum.org/uploadedFiles/Topics/Belief\\_and\\_Practices/sub-saharan-africa-executive-summary-fr.pdf](http://www.pewforum.org/uploadedFiles/Topics/Belief_and_Practices/sub-saharan-africa-executive-summary-fr.pdf) (résumé en français, 22 p.) (consulté le 15 novembre 2011).

CILLIERS Jakkie, « Force africaine en attente, état des progrès accomplis dans sa mise en place », « Tableau 4 : États membres de la FAA », p. 15, Institut d'études de sécurité (Afrique du sud), ISS Paper n° 160, mars 2008, 24 p., <http://www.issafrica.org/uploads/PAPER160FRENCH.PDF> (consulté le 28 mai 2012).

DITTGEN Romain, « L'Afrique en Chine : l'autre face des relations sino-africaines ? », China Institute – Économie, 17 p., p. 4, décembre 2010, [http://www.china-institute.org/articles/L\\_Afrique\\_en\\_Chine\\_l\\_autre\\_face\\_des\\_relations\\_sino\\_africaines.pdf](http://www.china-institute.org/articles/L_Afrique_en_Chine_l_autre_face_des_relations_sino_africaines.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

DUFOURCQ Jean (CA (2S), direction), « Les défis stratégiques africains : exploration des racines de la conflictualité », Cahiers de l'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM), n° 8, 164 p., 2011, <http://www.defense.gouv.fr/content/download/153059/1551055/file/Cahier%20n%C2%B08%20Racines%20Confl.Afrique.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

GÖRTZ Simone, KEIJZER Niels, « Reprogramming EU development cooperation for 2014-2020 - Key moments for partner countries, EU Delegations, member states and headquarters in 2012 », ECDPM Discussion Paper 129, avril 2012, [www.ecdpm.org/dp129](http://www.ecdpm.org/dp129) (consulté le 15 mai 2012).

GOWAN Richard, « EUFOR RD CONGO, UNIFIL and future European support to the UN », Security & Defense Agenda (SDA), Discussion Paper, « The EU's Africa Strategy : What are the lessons of the Congo Mission? », 2007, p. 29, [http://www.cic.nyu.edu/staff/docs/gowan/EU\\_strategy.pdf](http://www.cic.nyu.edu/staff/docs/gowan/EU_strategy.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

HENRION Caroline, « Les groupements tactiques de l'Union Européenne », Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), Note d'analyse, 18 janvier 2010 ; [http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2010/NA\\_2010-01-18\\_FR\\_C-HENRION.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-01-18_FR_C-HENRION.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

HON Tracy, JANSSON Johanna, SHELTON Garth (Prof.), HAIFANG Liu (Dr.), BURKE Christopher et KIALA Carine, « Évaluation des engagements de la Chine en Afrique dans le cadre du FOCAC et cartographie des perspectives d'avenir », Centre d'études chinoises, Université de Stellenbosch (Afrique du Sud), Rapport préparé pour la Fondation Rockefeller, 297 p., p.21 et p. 29, janvier 2010, <http://www.ccs.org.za/wp->

[content/uploads/2010/03/FRENCH-Evaluating-Chinas-FOCAC-commitments-to-Africa-2010.pdf](#) (consulté le 30 novembre 2011).

Institut d'Études de Sécurité (Afrique du Sud), « Rétrospective CPS, Le Fonds pour la Paix », Rapport sur le Conseil de Paix et de Sécurité, n° 36, 12 p., pp. 7-9, juillet 2012, [http://www.issafrica.org/uploads/PSC\\_newsletter\\_July\\_12\\_FRENCH\\_web.pdf](http://www.issafrica.org/uploads/PSC_newsletter_July_12_FRENCH_web.pdf) (consulté le 1er septembre 2012).

International Peace Institute, « Preventing Conflicts in Africa: The Role of Early Warning and Response Systems », Panel Discussion, 27 avril 2012, <http://www.ipinst.org/events/panel-discussions/details/353-preventing-conflicts-in-africa-the-role-of-early-warning-and-response-systems.html> (consulté le 15 mai 2012).

KILNES Ulrika, « 2012. Billions less for development? Analysing drivers and consequences of possible « zero growth » scenarios for the 11th European Development Fund 2014 – 2020 », ECDPM Briefing Note 35, mars 2012, [www.ecdpm.org/bn35](http://www.ecdpm.org/bn35) (consulté le 30 avril 2012).

KILNES Ulrika, SHERRIFF Andrew, « Member States' positions on the proposed 2014-2020 EU Budget - An analysis of the statements made at the 26th of March General Affairs Council meeting with particular reference to External Action and the EDF », ECDPM Briefing Note 37, avril 2012, [www.ecdpm.org/bn37](http://www.ecdpm.org/bn37) (consulté le 30 avril 2012).

KOOPS Joachim, Varwick Johannes, « Ten Years of SHIRBRIG, Lessons Learned, Development Prospects and Strategic Opportunities for Germany », Global Public Policy Institute (GPPi, Allemagne), Research Paper Series n° 11 (2008), 38 p., [http://www.shirbrig.dk/documents/download/Koops\\_Varwick\\_2008\\_SHIRBRIG\\_GPPi\\_R\\_P\\_11.pdf](http://www.shirbrig.dk/documents/download/Koops_Varwick_2008_SHIRBRIG_GPPi_R_P_11.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

KORSKI Daniel, GOWAN Richard, « Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities », The European Council on Foreign Relations (ECFR), 170 p., décembre 2009, [http://ecfr.3cdn.net/3af9563db3c7ab2036\\_ecm6buqyw.pdf](http://ecfr.3cdn.net/3af9563db3c7ab2036_ecm6buqyw.pdf) (consulté le 30 septembre 2011).

LIEGEOIS Michel, « Darfour – Mission impossible pour la MINUAD? », Les Rapports du GRIP (Belgique), 2009/6, 29 p., p. 9, <http://www.grip.org/fr/siteweb/images/RAPPORTS/2009/2009-6.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

LUNTUMBUE Michel, « Groupes armés, conflits et gouvernance en Afrique de l'Ouest : Une grille de lecture », Note d'Analyse du GRIP (Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, Belgique), Bruxelles, 27 janvier 2012, [http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES\\_ANALYSE/2012/NA\\_2012-01-27\\_FR\\_M-LUNTUMBUE.pdf](http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2012/NA_2012-01-27_FR_M-LUNTUMBUE.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

NOVOSSELOFF Alexandra, « Rapport Brahimi, Les suites et les avancées du rapport Brahimi », Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (ROP, Montréal), 15 septembre 2009, actualisé le 25 février 2012, <http://www.operationspaix.net/137-details-lexique-rapport-brahimi.html> (consulté le 28 mai 2012).

OSIRO Deborah, « Somali pirates have rights too – Judicial consequences and human rights concerns », Institute for Security Studies (Afrique du sud), ISS Paper 224, July 2011, 28 p., <http://www.iss.co.za/uploads/Paper224SomaliPirates.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Réseau francophone de recherches sur les opérations de la paix (ROP) « Historique de l'opération IGASOM », Université de Montréal, <http://www.operationspaix.net/65-historique->

[igasom.html](#) (consulté le 28 mai 2012).

SEBAHARA Pamphile, « Bilan en demi-teinte d'une opération de paix : la MINURCAT en Centrafrique et au Tchad », février 2011, Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP) ; [http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2011/NA\\_2011-02-11\\_FR\\_P-SEBAHARA.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-02-11_FR_P-SEBAHARA.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

SEBAHARA Pamphile, « La réforme du secteur de la sécurité en RD Congo », GRIP, Note d'analyse, 13 mars 2006, <http://www.grip.org/bdg/g4600.html> (consulté le 30 octobre 2011).

TÜRKE Andras Istvan, « UE-RSS/EUSSR Guinée-Bissau, Une « mission intellectuelle » et ses circonstances », Centre Européen de Recherche pour la PESC (CERPESC), 31 p., <http://varietas.visuart.eu/files/cerpesc10af042009.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

TÜRKE András, « L'opération « Artémis » en République Démocratique du Congo). La gestion de crise de l'Union Européenne et de l'ONU en Ituri, dans le contexte des conflits de la région des Grands Lacs en 2003 », Analyses du CERPESC (Centre européen de recherche sur la PESC), 21 janvier 2008, 40 p., <http://varietas.visuart.eu/files/cerpesc07af022008.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

ZEEBROEK Xavier (coordinateur), MEMIER Marc et SEBAHARA Pamphile, « La mission des Nations Unies en RD Congo, bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives », Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), Rapport 4-2011, pp. 16-24, 4 octobre 2011, <http://www.grip.org/fr/siteweb/images/RAPPORTS/2011/Rapport%202011-4.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

## ONG

« Arms exports and transfers : Europe to Africa, by country », Africa Europe Faith and Justice Network – AEFJN, 37 p., décembre 2010, [http://aefjn.org/tl\\_files/aefjn-files/arms/arms\\_material%20eng/1101%20AEFJN%20Report%20export%20arms%20Europe%20to%20Africa%20eng.pdf](http://aefjn.org/tl_files/aefjn-files/arms/arms_material%20eng/1101%20AEFJN%20Report%20export%20arms%20Europe%20to%20Africa%20eng.pdf) (consulté le 15 février 2012).

« Arms exports and transfers : from Sub-Saharan Africa to Sub-Saharan Africa », Africa Europe Faith and Justice Network – AEFJN, 11 p., décembre 2010, [http://www.aefjn.org/tl\\_files/aefjn-files/arms/arms\\_material%20eng/1101AEFJNReportArmsAfrica\\_Africa\\_eng.pdf](http://www.aefjn.org/tl_files/aefjn-files/arms/arms_material%20eng/1101AEFJNReportArmsAfrica_Africa_eng.pdf) (consulté le 15 février 2012).

CASSABALIAN C., HILTZER C., SANTIN Y., « La conditionnalité de l'aide internationale : cas du Togo et du Niger », analyse pour le compte du Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement, mars 2001 ; <http://www.t-a-c.org/page3.asp?lien=documentation.asp&profil=0> (consulté le 10 octobre 2011).

Conciliation Resources (ONG), « Points de vue des populations concernant les mesures à prendre pour mettre fin au conflit avec l'Armée de résistance du Seigneur », 32 p., novembre 2011, [http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/PPP-LRA%20full%20%28FR%29\\_0.pdf](http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/PPP-LRA%20full%20%28FR%29_0.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

MARIANI Bernardo, WHEELER Thomas, « China's growing role in African peace and security », Saferworld (ONG, Royaume-Uni, Afrique), janvier 2011, 131 p., <http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Chinas%20Growing%20Role%20in%20African%20Peace%20and%20Security.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

## INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG)

International Crisis Group (ICG), « Congo Crisis : Military Intervention in Ituri », Africa Report n°64, 13 juin 2003, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/Congo%20Crisis%20Military%20Intervention%20in%20Ituri.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

International Crisis Group, « La réforme du secteur de la sécurité en RDC », Rapport Afrique n° 104, pp. 10-11, 13 février 2006, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/French%20Translations/Security%20Sector%20Reform%20in%20the%20Congo%20French.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

International Crisis Group, « Congo : Ramener la Paix au Nord Kivu », Rapport Afrique n° 133, 43 p., 31 octobre 2007, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/French%20Translations/Congo%20Bringing%20Peace%20to%20North%20Kivu%20French.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

International Crisis Group, « Guinée-Bissau : Besoin d'État », Rapport Afrique n° 142, 34 p., pp. 12-14, 2 juillet 2008, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/guinea-bissau/French%20translations/Guinea-Bissau%20In%20Need%20of%20a%20State%20French> (consulté le 30 novembre 2011).

International Crisis Group, « Congo : cinq priorités pour une stratégie durable de construction de la paix », Rapport Afrique n° 150, 37 p., 11 mai 2009, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/French%20Translations/Congo%20Five%20Priorities%20for%20a%20Peacebuilding%20Strategy%20French> (consulté le 30 novembre 2011).

International Crisis Group (ICG), « Congo : Pas de stabilité au Kivu malgré le rapprochement avec le Rwanda », Rapport Afrique N° 165, 16 novembre 2010, 44 p., <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/dr-congo/165%20Congo%20%20Pas%20de%20stabilit%C3%A9%20au%20Kivu%20malgr%C3%A9%20le%20rapprochement%20avec%20le%20Rwanda.pdf> (consulté le 10 novembre 2011).

International Crisis Group, « L'Armée de résistance du Seigneur : échec et mat ? », Rapport Afrique n°182, 17 nov. 2011, <http://www.crisisgroup.org/fr/regions/afrique/afrique-centrale/182%20The%20Lords%20Resistance%20Army%20End%20Game.aspx> (consulté le 30 mars 2012).

International Crisis Group, « Mettre en œuvre l'Architecture de Paix et de Sécurité (I) : L'Afrique Centrale », Rapport Afrique n° 181, 7 novembre 2011, 45 p., p.14, nbp. 89, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/central-africa/181%20Mettre%20en%20oeuvre%20larchitecture%20de%20paix%20et%20de%20securite%20-I-%20-%20IAfrique%20centrale.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

International Crisis Group, HARA Fabienne, « Time to pull out UN troops in Congo? Not so fast », 14 mai 2010, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/dr-congo/hara-time-to-pull-out-UN-troops-in-congo-not-so-fast.aspx> (consulté le 30 novembre 2011).

International Crisis Group (ICG), « Mali : Éviter l'escalade », Rapport Afrique N°189, 18 juillet 2012, 55 p., <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/mali/189-mali->

[eviter-l-escalade](#) (consulté le 25 août 2012).

### ARTICLES DE PRESSE, BLOGUES ET MEDIAS.

« La Côte d'Ivoire en guerre : dynamiques du dedans et du dehors », *Politique Africaine*, n° 89, mars 2003, pp. 5-126, [http://www.politique-africaine.com/numeros/089\\_SOM.HTM#](http://www.politique-africaine.com/numeros/089_SOM.HTM#) (consulté le 30 octobre 2011).

« Libéria, Sierra Leone, Guinée : la régionalisation de la guerre », *Politique Africaine*, n° 88, décembre 2002, pp. 5-102, [http://www.politique-africaine.com/numeros/088\\_SOM.HTM](http://www.politique-africaine.com/numeros/088_SOM.HTM) (consulté le 30 octobre 2011).

AÏDA AMMOUR Laurence, « La coopération de sécurité au Maghreb et au Sahel : l'ambivalence de l'Algérie », *Bulletin de la Sécurité Africaine* n°18, février 2012, [http://africacenter.org/wp-content/uploads/2012/02/AfricaBrief\\_18\\_French.pdf](http://africacenter.org/wp-content/uploads/2012/02/AfricaBrief_18_French.pdf) (consulté le 15 mars 2012).

ALEXANDRA DUARTE Susana (sous-lieutenant, Armée de Terre, Portugal), « A Cooperação Técnico-Militar Portuguesa » (en portugais), *Revista militar* (Ministère de la Défense Nationale du Portugal), 4 décembre 2011, <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=648> (consulté le 15 avril 2012).

AYENAGBO Kossi, NJOBVU Tommie, SOSSOU James V., TOZOUN Biossey K., « China's peacekeeping operations in Africa : From unwilling participation to responsible contribution », *African Journal of Political Science and International Relations*, vol. 6(2), pp. 22-32, février 2012, <http://www.academicjournals.org/ajpsir/pdf/pdf2012/Feb/Ayenagbo%20et%20al.pdf> (consulté le 15 avril 2012).

BETTATI Mario, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *Outre-Terre* 3/2007, n° 20, p. 381-389, <http://www.cairn.info/revue-outre-terre-2007-3-page-381.htm> (consulté le 30 octobre 2011).

BLOCKMANS Steven, « Participation of Turkey in the EU's Common Security and Defence policy : Kingmaker or Trojan horse ? », *Université Catholique de Louvain (Belgique), Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper* n°. 41, 27 p., mars 2010, [http://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/new\\_series/wp41-50/wp41.pdf](http://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp41-50/wp41.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

BOUTILLIER Clément, « Darfour, pourquoi l'Europe se trompe », 8 septembre 2008 ; <http://www.eurosduvillage.eu/Darfour-pourquoi-l-Europe-se,1917.html> (consulté le 30 octobre 2011).

LATREILLE Thierry, « Les relations commerciales États-Unis/Afrique : qui bénéficie réellement de l'AGOA ? », *Afrique contemporaine* n°207, pp. 41-58, 3/2003, <http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2003-3-page-41.htm> (consulté le 15 novembre 2011).

LERICHE Frédéric, « La politique africaine des États-Unis : une mise en perspective », *Afrique contemporaine*, n°207, pp. 7-23, 3/2003, [www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2003-3-page-7.htm](http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2003-3-page-7.htm) (consulté le 15 novembre 2011).

O'NEILL Jim « Building Better Global Economic BRICs », *Goldman Sachs, Global Economics Paper* n° 66, 16 pp., 30 novembre 2001, <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/brics/brics-reports-pdfs/build-better-brics.pdf> (consulté le 15 novembre 2011).

VIRCOULON Thierry, « L'Ituri ou la guerre au pluriel », Afrique contemporaine, 2005/3, n° 215, p. 129-146 ; <http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2005-3-page-129.htm> (consulté le 30 octobre 2011).

WA KABWE-SEGATTI Aurelia « Violences xénophobes en Afrique du Sud : retour sur un désastre annoncé », Politique Africaine n° 112, décembre 2008, pp. 99-118, <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/conjonctures/112099.pdf> (consulté le 30 octobre 2010).

WESSELS Wolfgang, « La voie d'une puissance européenne ou bien cosmétique intergouvernementale ? Les dispositions du Traité constitutionnel sur la PESC – Le problème : analyse et affirmation d'une pierre de touche constitutionnelle sui generis », AFRI, vol. VI, 2005, pp. 647-662, 1er janvier 2005, [http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/afri2005\\_wessels.pdf](http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/afri2005_wessels.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

WILSON Dominic, Trivedi Kamakshya, CARLSON Stacy, Ursúa José, « The BRICs 10 Years On: Halfway Through The Great Transformation », Goldman Sachs, Global Economics Paper n° 208, 32 pp., 7 décembre 2011, <http://www.theasset.nl/8761/111208-Goldman-Sachs-Global-Economics-Paper-208.pdf?v=0> (consulté le 15 février 2012).

## **Bruxelles 2 (Nicolas GROS-VERHEYDE)**

DUSAUTOY Mieszko, « Le Somaliland indépendant demande sa reconnaissance par l'UE », Blog Bruxelles 2, 23 mars 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/somalie-ouganda/le-somaliland-independant-demande-sa-reconnaissance-par-lue.html> (consulté le 28 mai 2012).

DUSAUTOY Mieszko, « RDC : « Mutinerie dans l'Est Congo, l'UE préoccupée. Le Rwanda en embuscade », Blog Bruxelles 2, 7 juin 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/congo-grands-lacs/mutinerie-dans-lest-congo-tres-preoccupee-lue-condamne.html> (consulté le 20 juin 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « 4 ministres du Sahel à Bruxelles. Très discrètement », Blog Bruxelles 2, 8 décembre 2011, <http://www.bruxelles2.eu/zones/sahel/4-ministres-du-sahel-a-bruxelles-tres-discretement.html> (consulté le 15 mars 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Atalanta vise les pirates à terre : toutes les explications (enfin presque :-) (maj2) », Blog Bruxelles 2 – B2, 22 mars 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie-maritime/extension-deunavfor-atalanta-toutes-les-reserves-levees.html> (consulté le 28 mai 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Battlegroup, un problème, chronique ? », Blog Bruxelles 2, 29 mars 2012, <http://www.Bruxelles2.eu/defense-ue/capacites-milit-%E2%80%93-exercices-ue/battlegroup-un-probleme-chronique.html> (consulté le 30 avril 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Battlegroups. Pourquoi le planning n'est pas tenu ? La réflexion continue », Blog Bruxelles – B2, 28 mai 2012, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/capacites-milit-%E2%80%93-exercices-ue/battlegroups-pourquoi-le-planning-nest-pas-tenu-la-reflexion-continue.html> (consulté le 28 mai 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Catherine Ashton pose le pied en Somalie », Blog Bruxelles 2, 27 août 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/somalie-ouganda/catherine-ashton-en-somalie.html> (consulté le 15 septembre 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Coup dur pour Eufor Tchad : la Roumanie renonce à envoyer des troupes », Blog Bruxelles 2, 8 juillet 2008 ; <http://www.Bruxelles2.eu/zones/tchad-soudan/coupdurpourefortchadlaroumanierenonceaenvoyerdestroupes.html> (consulté le 30

octobre 2011).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Eucap Nestor, une mission de 200 personnes aux multiples facettes », Blog Bruxelles 2, 16 mai 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie-maritime/eucap-nestor-une-mission-de-200-personnes-aux-multiples-facettes.html> (consulté le 30 mai 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « EUCAP Niger s'installe... » (entretien avec le colonel Francisco Espinosa Navas, Chef de la mission EUCAP Sahel Niger), Blog Bruxelles 2, 14 septembre 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/sahel/la-mission-eucap-niger-sur-place-premieres-evaluations.html> (consulté le 20 septembre 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Extension d'Atalanta : décision approuvée vendredi. À l'attaque... », Blog Bruxelles 2, 6 mars 2012, <http://www.Bruxelles2.eu/category/piraterie-maritime> (consulté le 30 mars 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Jugement des pirates : les solutions de Londres », Blog Bruxelles 2, 23 février 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie-maritime/jugement-des-pirates-les-solutions-de-londres.html> (consulté le 15 mars 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « L'opération PSDC Niger : 5 menaces pèsent sur le pays. Les objectifs de la mission », Blog Bruxelles 2, 19 mars 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/sahel/loperation-psdc-niger-5-menaces-pesent-sur-le-pays-les-objectifs-de-la-mission.html> (consulté le 30 mars 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « L'UE continuera de soutenir les efforts de l'AMISOM. Mais pas toute seule (maj) », Blog Bruxelles 2, 21 février 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/somalie-ouganda/lue-continuera-de-soutenir-les-efforts-de-lamisom-mais-pas-toute-seule.html> (consulté le 28 mai 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « L'UE facilite l'implication de 20 États tiers dans les missions de défense », Blog Bruxelles 2 – B2, 27 avril 2010, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/luefacilitelimplicationde20etatstiersdanslesmissionsdedefense.html> (consulté le 28 mai 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « La mission au Sahel revue à la lumière de la situation au Mali ? », Blog Bruxelles 2, 20 avril 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/sahel/la-mission-au-sahel-revue-a-la-lumiere-de-ce-qui-se-passe-au-mali.html> (consulté le 30 avril 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « La mission PSDC pour le Sahel attendra encore bien un peu... (Maj) », Blog Bruxelles 2, 29 novembre 2011, <http://www.bruxelles2.eu/zones/sahel/la-mission-psdc-pour-le-sahel-attendra-encore-bien-un-peu.html> (consulté le 15 mars 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « La poursuite des pirates doit être débattue au niveau de l'UE, dit le Danemark », Blog Bruxelles 2 – B2, 11 janvier 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie-maritime/la-poursuite-des-pirates-un-des-sujets-de-la-presidence-danoise.html> (consulté le 15 février 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « La Turquie confirme son boycott de la présidence chypriote », Blog Bruxelles 2, 24 mars 2012, <http://www.Bruxelles2.eu/politique-etrangere/elargissement-europe-centrale/la-turquie-confirme-son-boycott-de-la-presidence-chypriote-et-rappelle-sa-volonte-dadhesion.html> (consulté le 30 mars 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Le budget de la PESC aujourd'hui : bilan très positif, trop même ! », 8 septembre 2011, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/le-budget-de-la-pesc-aujourd'hui-bilan-tres-positif-trop-meme.html> (consulté le 30

novembre 2011).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Le concept de la mission Eucap HOA (RMCB) formellement approuvé », Blog Bruxelles 2, 12 décembre 2011, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie-maritime/le-concept-de-la-mission-eucap-hoa-rmcb-formellement-approuve.html> (consulté le 15 janvier 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Le rôle de l'OP4 dans l'opération libyenne », Blog Bruxelles 2 – B2, 3 février 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/maghreb/le-role-de-lop4-dans-loperation-libyenne.html> (consulté le 28 mai 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les « autres » programmes européens de sécurité au Sahel », Blog Bruxelles 2, 12 juin 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/sahel/les-autres-programmes-europeens-de-securite-au-sahel.html> (consulté le 30 juin 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les accords de Londres font une victime : l'Europe de la Défense », Blog Bruxelles 2, 2 novembre 2010, [http://www.Bruxelles\\_2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/quand-sarkozy-faillit-a-sa-promesse.html](http://www.Bruxelles_2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/quand-sarkozy-faillit-a-sa-promesse.html) (consulté le 30 octobre 2011).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les accords-cadres PSDC passés par l'UE avec des pays tiers – le point », Blog Bruxelles 2 – B2, 20 avril 2012, <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/les-accords-cadres-psdc-passes-par-lue-avec-des-pays-tiers-le-point.html> (consulté le 28 mai 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les Britanniques veulent attendre pour l'extension EUNAVFOR Atalanta », Blog Bruxelles 2, 7 mars 2012, [http://www.Bruxelles\\_2.eu/piraterie-maritime/les-britanniques-veulent-attendre-pour-lextension-eunavfor-atalanta.html](http://www.Bruxelles_2.eu/piraterie-maritime/les-britanniques-veulent-attendre-pour-lextension-eunavfor-atalanta.html) (consulté le 30 mars 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les budgets de défense européens s'effondrent en 2011. Et 2012 ne sera pas mieux », Blog Bruxelles 2, 2 février 2012, [http://www.Bruxelles\\_2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/les-budgets-de-defense-europeens-seffondrent-en-2011-et-2012-ne-sera-pas-mieux.html](http://www.Bruxelles_2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/les-budgets-de-defense-europeens-seffondrent-en-2011-et-2012-ne-sera-pas-mieux.html) (consulté le 15 avril 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les Européens trop divisés sur la Syrie, dénonce le ministre finlandais », Blog Bruxelles – B2, 31 mai 2012, <http://www.bruxelles2.eu/zones/moyen-orient/les-europeens-trop-divises-sur-les-ambassadeurs-syriens-denonce-le-ministre-finlandais.html> (consulté le 31 mai 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les Irlandais rechignent à faire les gardes, Nash se fâche », 11 octobre 2008 ; [http://www.Bruxelles\\_2.eu/zones/tchad-soudan/lesirlandaisrechignentafairelesgardesnashsefache.html](http://www.Bruxelles_2.eu/zones/tchad-soudan/lesirlandaisrechignentafairelesgardesnashsefache.html) (consulté le 30 octobre 2011).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Les Roumains à l'Eufor ne sont pas remplacés. Accord avec l'Albanie », Blog Bruxelles 2, 16 juillet 2008 ; [http://www.Bruxelles\\_2.eu/zones/tchad-soudan/lesroumainsaleufornesontpasremplaces-accordaveclalbanie.html](http://www.Bruxelles_2.eu/zones/tchad-soudan/lesroumainsaleufornesontpasremplaces-accordaveclalbanie.html) (consulté le 30 octobre 2011).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Mission Nestor retardée. Hésitations kenyane et tanzanienne », Blog Bruxelles 2, 10 juin 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie-maritime/mission-nestor-retardee-hesitations-kenyane-et-tanzanienne.html> (consulté le 30 juin 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Nouvelles attaques au Tchad, les ONGs suspendent à nouveau l'aide », Blog Bruxelles 2, 30 octobre 2008, <http://www.bruxelles2.eu/zones/tchad-soudan/nouvellesattaquesautchadlesongssuspendentanouveaulaide.html> (consulté le 28 mai

2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Opération Artémis Congo, un succès. Défauts de jeunesse de la PESD », Blog Bruxelles 2, 17 septembre 2003, <http://www.Bruxelles 2.eu/zones/congo-grands-lacs/operationartemiscongounsucces-defautsdejeunessedelapesd.html> (consulté le 30 octobre 2011).

GROS-VERHEYDE NICOLAS, « Première action offensive des forces anti-pirates de l'UE sur la côte somalienne (maj) », Blog Bruxelles 2, 15 mai 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie-maritime/premiere-action-offensive-des-forces-anti-pirates-de-lue-sur-la-cote-somalienne.html> (consulté le 28 mai 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Que faire des pirates arrêtés ? Où les juger ? Où les emprisonner ? Réponses ... », Blog Bruxelles 2, 10 février 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie-maritime/que-faire-des-pirates-arretes.html> (consulté le 28 mai 2012).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « RDC : « L'UE étudie quatre options pour le Congo », Blog Bruxelles 2, Jeudi 11 décembre 2008, <http://bruxelles2.over-blog.com/article-25705914.html> (consulté le 10 novembre 2011).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « RDC : « On ne m'a pas donné l'ordre de faire quelque chose » (Gal. Leakey) », Blog Bruxelles 2, Mardi 4 novembre 2008, <http://bruxelles2.over-blog.com/article-24416443.html> (consulté le 10 novembre 2011).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « RDC : « Sarkozy enfonce le clou contre une opération Eufor Goma », Blog Bruxelles 2, Vendredi 12 décembre 2008, <http://bruxelles2.over-blog.com/article-25726810.html> (consulté le 10 novembre 2011).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Seul contre tous, Londres bloque l'idée d'un QG européen (maj) », Blog Bruxelles 2, 15 juillet 2011, <http://www.Bruxelles 2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/seul-contre-tous-londres-bloque-lidee-dun-qg-europeen.html> (consulté le 30 octobre 2011).

GROS-VERHEYDE Nicolas, « Un amiral Français à la tête de Nestor ? », Blog Bruxelles 2, 18 juin 2012, <http://www.bruxelles2.eu/piraterie-maritime/un-francais-nomme-a-la-tete-deucap-nestor.html> (consulté le 30 juin 2012).

## Médias

« 3,000 soldiers to serve in Africa next year » Army Times (États-Unis, en ligne), 8 juin 2012, <http://www.armytimes.com/news/2012/06/army-3000-soldiers-serve-in-africa-next-year-060812/> (consulté le 15 juin 2012).

« Accord sur les frontières maritimes entre six pays », Jeune Afrique, 22 septembre 2010, <http://www.jeuneafrique.com/Article/DEPAFP20100922111003/> (consulté le 30 mars 2012).

« Congo, Africa's great war », The Economist, 4 juillet 2002 ; <http://www.economist.com/node/1213296> (consulté le 30 octobre 2011).

« Algérie, Mali, Mauritanie et Niger: Un état-major opérationnel installé, aujourd'hui, à Tamanrasset », Le Quotidien d'Oran (Algérie), 21 avril 2010, [http://www.algeria-watch.org/fr/article/pol/geopolitique/etat\\_major\\_operationnel.htm](http://www.algeria-watch.org/fr/article/pol/geopolitique/etat_major_operationnel.htm) (consulté le 10 novembre 2010).

« Angola-Portugal, la colonisation à l'envers », Slate Afrique, 24 août 2011,

<http://www.slateafrique.com/28847/angola-portugal-linversion-coloniale-luanda> (consulté le 15 avril 2012).

« Armed U.S. Advisers to Help Fight African Renegade Group », (The New York Times (États-Unis, en ligne), 14 octobre 2011, [http://www.nytimes.com/2011/10/15/world/africa/barack-obama-sending-100-armed-advisers-to-africa-to-help-fight-lords-resistance-army.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2011/10/15/world/africa/barack-obama-sending-100-armed-advisers-to-africa-to-help-fight-lords-resistance-army.html?_r=1) (consulté le 10 novembre 2011).

« Avec l'appui de l'EUSEC : Les FARDC dotées des règlements d'ordonnance logistique et de transport routier », 15 février 2012, <http://www.groupeavenir.cd/spip.php?article44161> (consulté le 25 février 2012).

« China Pledges \$10 Billion In Credit For Central, Eastern Europe », Radio Free Europe – Radio Liberty, 26 avril 2012, [http://www.rferl.org/content/china\\_credit\\_central\\_eastern\\_europe/24561341.html](http://www.rferl.org/content/china_credit_central_eastern_europe/24561341.html) (consulté le 15 juin 2012).

« China's UN peacekeepers exceed 10,000 in Sudan », China Daily (Chine), 30 juin 2008, [http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-06/30/content\\_6807441.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-06/30/content_6807441.htm) (consulté le 15 avril 2012).

« Commission still pulls the strings on EU foreign policy », EU Observer, 06 février 2012, <http://euobserver.com/18/115145> (consulté le 15 mars 2012).

« En Guinée-Bissau, Bubo Na Tchuto revient aux affaires », RFI, 9 octobre 2010, <http://www.rfi.fr/afrique/20101008-guinee-bissau-bubo-na-tchuto-revient-affaires> (consulté le 30 novembre 2011).

« Force for Congo Faces Money, Credibility Hurdles », Associated Press, 9 septembre 2012, <http://abcnews.go.com/International/wireStory/force-congo-faces-money-credibility-hurdles-17194203?singlePage=true#.UE2VJI3N-Pw> (consulté le 10 septembre 2012).

« Hunt for Joseph Kony lacks troops, equipment », TimesLive (Afrique du Sud), 25 juillet 2012, <http://www.timeslive.co.za/africa/2012/07/25/hunt-for-joseph-kony-lacks-troops-equipment> (consulté le 25 juillet 2012).

« Israel signs USAID agreement to fight hunger in Africa », Globes (Israël), 19 April 12, <http://www.globes.co.il/serveen/globes/docview.asp?did=1000742647> (consulté le 25 avril 2012).

« L'homme du jour, Charles Debbasch », L'Humanité (France), 25 février 2005, <http://www.humanite.fr/node/297512> (consulté le 10 octobre 2011).

« Guinée-Bissau, La communauté internationale désavoue le nouveau chef de l'armée », Jeune Afrique, 30 juin 2010, <http://www.jeuneafrique.com/Article/DEPAFP20100630091238/diplomatie-etats-unis-armee-militairela-communaute-internationale-desavoue-le-nouveau-chef-de-l-armee.html> (consulté le 30 novembre 2011).

« Le Nigeria menace d'intervenir militairement au Togo », Associated Press, Lagos, Nigéria, 14 février 2005, <http://www.diafode.org/Nouvelles/nouvelle1661.html> (consulté le 10 octobre 2010).

« Le programme d'action EUSEC-RDC 2012 signé à Kinshasa », 11 février 2012, <http://www.digitalcongo.net/article/81356> (consulté le 30 novembre 2011).

« Les Africains, premiers de la classe pour la mobilité », Jeune Afrique, 18 novembre 2010,

<http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/ARTJAJA2598p163-165.xml0/canada-migration-puissance-coloniale-scolarisationles-africains-premiers-de-la-classe-pour-la-mobilite.html> (consulté le 30 novembre 2011).

« Les écoles militaires et la logistique des Fardc en cours de modernisation », 30 Janvier 2012,

[http://www.lephareonline.net/lephare/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=54%3Arokstories&id=4936%3Ales-ecoles-militaires-et-la-logistique-des-fardc-en-cours-de-modernisation-&Itemid=107](http://www.lephareonline.net/lephare/index.php?option=com_content&view=article&catid=54%3Arokstories&id=4936%3Ales-ecoles-militaires-et-la-logistique-des-fardc-en-cours-de-modernisation-&Itemid=107) (consulté le 25 février 2012).

« Les frontières de la discorde », Jeune Afrique, 29 mars 2010, <http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/ARTJAJA2567p079-083.xml0/petrole-libye-comores-nigeriales-frontieres-de-la-discorde.html> (consulté le 30 mars 2012).

« Lutte contre le terrorisme au Sahel, Au cœur du Cemoc à Tamanrasset », Djilali BENYOUB, Liberté (Algérie), mercredi, 21 septembre 2011, <http://www.liberte-algerie.com/reportages/au-c-ur-du-cemoc-a-tamanrasset-lutte-contre-le-terrorisme-au-sahel-162928> (consulté le 15 mars 2012).

« Otages du Niger : l'assaut vu par les commandos », Libération (France), Thomas HOFNUNG, Violette LAZARD, 22 avril 2012, [http://www.liberation.fr/societe/2012/04/22/otages-du-niger-lassaut-vu-par-les-commandos\\_813558](http://www.liberation.fr/societe/2012/04/22/otages-du-niger-lassaut-vu-par-les-commandos_813558) (consulté le 22 avril 2012).

« Risques de nouvelles émeutes de la faim en Afrique », RFI, Soares Ursula, 7 juin 2011, <http://www.rfi.fr/afrique/20110606-risques-nouvelles-emeutes-faim-afrique> (consulté le 30 octobre 2011).

« Sénégal : départ de 900 soldats français », Le Figaro (France), 28 juillet 2011, <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/07/28/97001-20110728FILWWW00405-senegal-depart-de-900-soldats-francais.php> (consulté le 10 novembre 2011).

« Somalis No Longer Face Federal Piracy Charges », The New York Times (Etats-Unis), 17 août 2010, [http://www.nytimes.com/2010/08/18/us/18pirates.html?\\_r=1&scp=1&sq=somali%20pirates%20new%20york%20trial&st=cse](http://www.nytimes.com/2010/08/18/us/18pirates.html?_r=1&scp=1&sq=somali%20pirates%20new%20york%20trial&st=cse) (consulté le 10 novembre 2011).

« Terrorist organizations in China influence the world », Le Quotidien du Peuple (RPC), 19 décembre 2003, [http://english.peopledaily.com.cn/200312/19/eng20031219\\_130781.shtml](http://english.peopledaily.com.cn/200312/19/eng20031219_130781.shtml) (consulté le 30 novembre 2011).

« Washington coordonne sa réaction avec l'UE, l'UA et la CEDEAO », Agence France-Presse (AFP), Addis-Abeba, Éthiopie, 7 février 2005), <http://www.diastode.org/Nouvelles/nouvelle1598.html> (consulté le 10 octobre 2011).

Infos-Togo, « Compte-rendu des manifestations de Mainz (25.02.2005) et Frankfurt (26.02.2005) », 26 février 2005, [http://infostogo.de/itsite/ta05/article\\_it127.htm](http://infostogo.de/itsite/ta05/article_it127.htm) (consulté le 10 octobre 2011).

LABEVIERE Richard, « Le baiser du crocodile », Éditorial international de Radio France Internationale, diffusé le mardi, 8 février 2005, <http://www.european-security.com/index.php?id=5111> (consulté le 10 octobre 2011) et ;

NAYLOR Sean D., « The Secret War : How U.S. hunted AQ in Africa », Military Times (États-Unis), 30 octobre 2011, <http://militarytimes.com/projects/navy-seals-horn-of-africa/> (consulté le 15 novembre 2011).

VICKY Alain, « La Turquie à l'assaut de l'Afrique, Dynamisme des entreprises et ballet diplomatique », Le Monde Diplomatique, mai 2011, <http://www.monde-diplomatique.fr/2011/05/VICKY/20450> (consulté le 15 novembre 2011).

WESTERWELLE Guido, Ministre Fédéral des Affaires Étrangères de l'Allemagne, « Bedenke Das Ende ! » (« Considère la fin ! »), Süddeutsche Zeitung, n° 69, page 2, jeudi 24 mars 2011, <http://www.sueddeutsche.de/politik/libyen-einsatz-kritik-an-der-deutschen-position-bedenke-das-ende-1.1076441> et traduction française, [http://www.cidal.diplo.de/Vertretung/cidal/fr/\\_pr/actualites/nq/Dossier\\_Nordafrika/2011\\_03\\_24\\_Ww\\_Libyen\\_pm.html](http://www.cidal.diplo.de/Vertretung/cidal/fr/_pr/actualites/nq/Dossier_Nordafrika/2011_03_24_Ww_Libyen_pm.html) (Centre d'information et de documentation sur l'Allemagne) (consulté le 15 novembre 2011).

YAN Han, « Le moteur de l'économie africaine - L'investissement chinois nourrit la croissance africaine », Beijing information, 2 septembre 2011, [http://french.beijingreview.com.cn/zt/txt/2011-09/02/content\\_387702.htm](http://french.beijingreview.com.cn/zt/txt/2011-09/02/content_387702.htm) (consulté le 30 novembre 2011).

ZECCHINI Laurent, « Le gouvernement djiboutien, déçu par la France, se tourne vers les États-Unis et les pays du Golfe », Le Monde, 23 juillet 2007, [http://www.africatime.com/afrique/nouvelle.asp?no\\_nouvelle=340407](http://www.africatime.com/afrique/nouvelle.asp?no_nouvelle=340407) (consulté le 10 novembre 2011).

ZEMIN Jiang, « Pour une nouvelle œuvre monumentale dans les annales de l'amitié Sino-africaine », Beijing Review, 1996, n°22, pp. 7-11, 27 mai 1996, <http://www.sinoperi.com/Articles-Toc.aspx?year=1996&issue=22&lang=FR#> (consulté le 30 novembre 2011).

### Sites en ligne

« Le Service européen pour l'action extérieure », Toute l'Europe, <http://www.touteurope.eu/fr/nc/print/organisation/institutions/le-service-diplomatique-europeen/presentation/le-service-europeen-pour-l-action-exterieure.html> (consulté le 15 mars 2011).

« Special Air Service (SAS) – Operation Barras – Sierra Leone », <http://www.eliteukforces.info/special-air-service/sas-operations/operation-barras/> (consulté le 30 mars 2012).

« The Berlusconi option for Lady Ashton? », Blog Charlemagne's notebook (The Economist), 2 février 2012, <http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2012/02/european-foreign-policy> (consulté le 30 octobre 2011).

« Un Conseil des Ministres de la Défense va voir le jour », Blog « Couloirs de Bruxelles », 20 mars 2010, <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/couloirs/2010/03/un-conseil-des-ministres-de-la-d%C3%A9fense-va-voir-le-jour.html> (consulté le 30 octobre 2011).

CHAPLEAU Philippe, « Le Japon a officiellement ouvert sa nouvelle base de Djibouti », Blog Lignes de défense, 9 juillet 2011, <http://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/archive/2011/07/09/le-japon-a-officiellement-ouvert-sa-nouvelle-base-de-djibout.html> (consulté le 10 novembre 2011).

Diaspora Togolaise pour la Démocratie et le Développement - DIASTODE, « Actualité – Archives février 2005 », [http://www.diaistode.org/Nouvelles/actualites\\_0205.html](http://www.diaistode.org/Nouvelles/actualites_0205.html) (consulté le 10 octobre 2011).

MOK Andrew, « Operation Palliser : spearheading the future », UK Defence Forum, 7 mai 2010, <http://www.defenceviewpoints.co.uk/articles-and-analysis/operation-palliser-spearheading-the-future> (consulté le 30 mars 2012).

## DOCUMENTS D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES

### DOCUMENTS DE L'UNION EUROPEENNE

#### TRAITES

« Traités de Rome, 25 mars 1957 », Digithèque de matériaux juridiques et politiques, Université de Perpignan, <http://mjp.univ-perp.fr/europe/1957rome2.htm> (consulté le 30 octobre 2011).

Acte Unique Européen, JOCE L 169 du 29.6.1987, pp. 1-19.

Union Européenne, Traité sur l'Union Européenne (Traité de Maastricht), JOCE C 191 du 29.7.1992, pp. 1-112.

Union Européenne, Traité sur l'Union Européenne (Traité de Maastricht), Titre V Dispositions concernant une Politique étrangère et de sécurité commune, Article J.2 §2, JOCE C 191 du 29.7.1992, p. 58.

Union Européenne, Traité sur l'Union Européenne (Traité d'Amsterdam), JOCE C 340 du 10.11.1997.

Union Européenne, Traité sur l'Union Européenne (Traité de Nice), JOCE C 325 du 24.12.2002.

Union Européenne, Traité établissant une Constitution pour l'Europe, JOUE C 310 du 16.12.2004.

Union Européenne, Traité sur l'Union Européenne (Traité de Lisbonne), JOUE C 306 du 17.12.2007, pp. 1-271.

Union Européenne, Traité sur l'Union Européenne (version consolidée 2010), JOUE C 83 du 30.3.2010, pp. 13-45.

Union Européenne, Traité sur l'Union Européenne (version consolidée 2010), Protocole n°1 sur le rôle des Parlements nations dans l'Union Européenne, JOUE C 83 du 30.3.2010, pp. 203-205.

Union Européenne, Traité sur l'Union Européenne (version consolidée 2010), Protocole n° 10 sur la Coopération Structurée Permanente établie par l'Article 42 du Traité sur l'Union Européenne, JOUE C 83 du 30.3.2010, pp. 275-277.

Union Européenne, Traité sur l'Union Européenne (version consolidée 2010), Protocole n° 22 sur la Position du Danemark, JOUE C 83 du 30.3.2010, p. 300.

Union Européenne, Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (version consolidée 2010), JOUE C 83 du 30.3.2010.

#### CONSEIL EUROPEEN

Conseil Européen, Conclusions de la Présidence, Annexe V Déclaration sur les droits de l'homme, SN 151/2/91, Luxembourg, les 28 et 29 juin 1991, <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/a956fb19-563d-4838-849b-2509a0f8ba31/fr> (consulté le 10 octobre 2011).

Conseil Européen de Cologne, « Annexe III – Déclaration du Conseil Européen de Cologne concernant le renforcement de la Politique Européenne Commune en matière de Sécurité et de

Défense », 3-4 juin 1999, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/57887.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/57887.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Union Européenne, Déclaration de la présidence au nom de l'Union Européenne à l'occasion du 50ème anniversaire des quatre Conventions de Genève, PESC/99/77, 10394/99 (Presse 247), Bruxelles, le 12 août 1999, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/cfsp/10394fr9.html](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/cfsp/10394fr9.html) (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil Européen d'Helsinki, Conclusions de la présidence, « II. Politique Européenne Commune en matière de Sécurité et de Défense », 10-11 décembre 1999, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/00300-r1.f9.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/00300-r1.f9.htm) (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil Européen de Nice, Conclusions de la présidence, Annexe III à l'Annexe VI (Rapport de la présidence sur la PESD), 7,8 et 9 décembre 2000, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/00400-r1.%20ann.f0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/00400-r1.%20ann.f0.htm) (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil Européen, Annexes aux conclusions de la Présidence, Annexe II, « Déclaration d'opérationnalité de la Politique Européenne Commune de Sécurité et de Défense », Laeken, les 14 et 15 décembre 2001, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ec/68779.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/68779.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil Européen, Rapport de la présidence sur la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, Thessalonique, 19 et 20 juin 2003, in « De Copenhague à Bruxelles – Les textes fondamentaux de la défense européenne », Volume IV, réunis par Antonio MISSIROLI, Cahiers de Chaillot n°67, décembre 2003, Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES-UE), pp.156-162, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp067f.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil Européen, Conclusions de la Présidence, Annexe I, « Défense européenne : consultation OTAN/UE, planification et opérations », Bruxelles, 17 et 18 juin 2004, [www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/fr/misc/78415.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/fr/misc/78415.doc) (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil Européen, Conclusions de la Présidence, rapport de la Présidence concernant la PESD, annexe I, « Objectif global à l'horizon 2010 », Bruxelles, 17 et 18 juin 2004, in « Sécurité et défense de l'UE », Volume V, Cahiers de Chaillot n°75, février 2005, Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES-UE), pp.116-123, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp075f.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil Européen, Décision du Conseil Européen 2009/881/UE, du 1er décembre 2009, relative à l'exercice de la présidence du Conseil, JOUE L 315 du 2.12.2009, p.50.

## CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE

Conseil de l'Union Européenne, Affaires Générales et Relations Extérieures, « Déclaration sur les capacités militaires de l'UE », 2509e session du Conseil, communiqué de presse, 9379/03 (Presse 138), Bruxelles, les 19 et 20 mai 2003, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/gena/76029.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/gena/76029.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil de l'Union Européenne, Conclusions de la Présidence, Rapport de la Présidence concernant la PESD, Annexe I, « Objectif global à l'horizon 2010 », Bruxelles, 17-18 juin 2004 ; Cahier de Chaillot n°75, février 2005, « Sécurité et défense de l'UE Textes fondamentaux 2004 », Volume V, p.117, Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES), <http://www.iss.europa.eu/fr/publications/detail-page/article/securite-et-defense-de-lue-textes-fondamentaux-2004-1/> (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil de l'Union Européenne, « Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international », JOUE C 327 du 23.12.2005, pp. 4-7.

Conseil de l'Union Européenne, Règlement (CE) N° 617/2007 du Conseil du 14 mai 2007, relatif à la mise en œuvre du 10e Fonds européen de développement dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-CE, JOUE L 152 du 13.6.2007, pp. 1-13.

Conseil de l'Union Européenne, « Lignes directrices pour le recensement et la mise en œuvre des enseignements et des meilleures pratiques dans le cadre des missions PESD civiles », 15987/08, Bruxelles, le 19 novembre 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st15/st15987.fr08.pdf> (consulté le 30 septembre 2011).

Conseil de l'Union Européenne, Conclusions du Conseil sur « Stratégie en matière de sécurité maritime », 3009e session du Conseil Affaires Étrangères, Luxembourg, le 26 avril 2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/FR/foraff/113999.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/113999.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil de l'Union Européenne, « The EU SSR Guinea-Bissau mission completes its mandate », Communiqué de presse, 12740/10, Presse 223, Bruxelles, 2 août 2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/esdp/116072.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/esdp/116072.pdf) (consulté le 30 novembre 2011).

Conseil de l'Union Européenne, 3101ème session du Conseil Affaires étrangères, communiqué de presse, « Soudan », 11824/11, Presse 181, PR CO 42, pp. 7-9, Luxembourg, le 20 juin 2011, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/122985.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/122985.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

Conseil de l'Union Européenne, Conclusions du Conseil sur la PSDC, 1799/11, Bruxelles, le 1er décembre 2011, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st17/st17991.fr11.pdf> (consulté le 15 janvier 2012).

Conseil de l'Union Européenne, Conclusions du Conseil sur la PSDC, 17991/11, COSDP 1168, PESC 1590, COPS 476, Bruxelles, le 1er décembre 2011, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st17/st17991.fr11.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de l'Union Européenne, 3142ème session du Conseil Affaires étrangères, communiqué de presse, « Activation du centre d'opérations de l'UE pour la Corne de l'Afrique », 5592/12, Presse 18, PR CO 3, p. 17, Bruxelles, le 23 janvier 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/127520.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/127520.pdf) (consulté le 15 mars 2012).

Conseil de l'Union Européenne, 3157ème session du Conseil Affaires étrangères, Conclusions du Conseil sur la région du Sahel, communiqué de presse, 7849/12, Presse 117, PR CO 18, p. 10, Bruxelles, les 22 et 23 mars 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/129267.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/129267.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

Conseil de l'Union Européenne, communiqué de presse, « Activation du centre d'opérations de l'UE à l'appui des actions PSDC menées dans la Corne de l'Afrique », 7858/12, Presse 122, Bruxelles, le 23 mars 2012, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st07/st07858.fr12.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

Conseil de l'Union Européenne, « Conclusions du Conseil sur la Somalie », 9596/12, Annexe, 14 mai 2012, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st09/st09596.fr12.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de l'Union Européenne, 3176e session du Conseil Agriculture et Pêche, communiqué de presse, « Politique de sécurité et de défense commune – EUAVSEC – South Sudan », 11179/12, Presse 261, PR CO 38, p. 18, Luxembourg, le 18 juin 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/agricult/131104.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/agricult/131104.pdf) (consulté le 30 juin 2012).

Conseil de l'Union Européenne, 3182e session du Conseil Agriculture et Pêche, communiqué de presse, « Politique de sécurité et de défense commune – EUCAP Nestor », 12248/12, Presse 322, PR CO 44, p. 20, Bruxelles, le 16 juillet 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/agricult/131854.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/agricult/131854.pdf) (consulté le 30 juillet 2012).

Conseil de l'Union Européenne, « Mission PSDC civile au Sahel », fiche d'information SN 10113/12, 19 juillet 2012, [http://www.consilium.europa.eu/media/1705966/120711\\_fact\\_sheet\\_sahel\\_coordinated-9\\_july\\_fr.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/1705966/120711_fact_sheet_sahel_coordinated-9_july_fr.pdf) (consulté le 20 juillet 2012).

Conseil de l'Union Européenne, 3183e session du Conseil Affaires Étrangères, communiqué de presse, « Politique de Sécurité et de Défense Commune – Accords sur le statut des missions », 12800/1/12 REV 1, Presse 345, PR CO 45, p. 26, Bruxelles, le 23 juillet 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/foraff/132030.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/132030.pdf) (consulté le 30 juillet 2012).

Conseil de l'Union Européenne, 3187ème session du Conseil Affaires générales, communiqué de presse, « Soudan et Soudan du Sud », 14070/12, Presse 391, PR CO 49, p. 14, Bruxelles, le 24 septembre 2012, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/FR/genaff/132608.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/genaff/132608.pdf) (consulté le 30 septembre 2012).

### *Actions Communes*

Conseil de l'Union Européenne, Action Commune 2002/962/PESC du 10 décembre 2002, modifiant et prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union Européenne pour la région des Grands lacs africains, JOUE L 334 du 11.12.2002, p.5.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2003/423/PESC du Conseil, du 5 juin 2003, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne en République Démocratique du Congo, JOUE L 143 du 11.6.2003, pp. 50-52.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2004/494/PESC du Conseil du 17 mai 2004 concernant le soutien apporté par l'Union Européenne à la mise en place de l'unité de police intégrée en République démocratique du Congo (RDC), JOUE L 182 du 19.5.2004, pp. 41-45.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2004/847/PESC du Conseil, du 9 décembre

2004, relative à la mission de police de l'Union Européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL « Kinshasa »), JOUE L 367 du 14.12.2004, pp. 30-34.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2005/355/PESC du Conseil, du 2 mai 2005, relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République Démocratique du Congo (RDC), JOUE L 112 du 3.5.2005, pp. 20-23.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2005/556/PESC du Conseil, du 18 juillet 2005, portant nomination du Représentant spécial de l'Union Européenne pour le Soudan, JOUE L 188 du 20.7.2005, pp. 43-45.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2005/557/PESC du Conseil, du 18 juillet 2005, concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union Européenne à la mission de l'Union Africaine dans la région soudanaise du Darfour, JOUE L 188 du 20.7.2005, pp. 46-51.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2005/822/PESC, du 21 novembre 2005 modifiant et prorogeant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL «Kinshasa»), JOUE L 305 du 24.11.2005, pp. 44-45.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2005/868/PESC du 1er décembre 2005 modifiant l'action commune 2005/355/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC) en ce qui concerne la mise en place d'un projet d'assistance technique relatif à l'amélioration de la chaîne de paiement du ministère de la défense en RDC, JOUE L 318 du 6.12.2005, pp. 29-31.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2006/300/PESC du Conseil du 21 avril 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL Kinshasa ), JOUE L 111 du 25.4.2006, pp. 12-14.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2006/303/PESC du 25 avril 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2005/355/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC), désignation d'experts de l'EUSEC auprès du gouvernement congolais, JOUE L 112 du 26.4.2006, p. 18.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2006/319/PESC du Conseil, du 27 avril 2006, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral, JOUE L 116 du 29.4.2006, pp. 98-101.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2006/913/PESC du 7 décembre 2006 modifiant et prorogeant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL «Kinshasa»), JOUE L 346 du 9.12.2006, pp. 67-68.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2007/112/PESC du 15 février 2007 portant nomination du représentant spécial de l'Union Européenne pour la région des Grands Lacs africains, JOUE L 46 du 16.2.2007, pp. 79-82.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2007/192/PESC du 27 mars 2007

modifiant l'action commune 2005/355/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC), recours aux contributions des États membres pour la réalisation de projets spécifiques et envoi d'experts de l'EUSEC auprès des Régions militaires de la RDC, JOUE L 87 du 28.3.2007, pp. 22-23.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2007/245/PESC du Conseil, du 23 avril 2007, modifiant l'Action commune 2005/557/PESC concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union Européenne à la Mission de l'Union Africaine dans la région soudanaise du Darfour pour ce qui est de l'inclusion d'un élément de soutien militaire destiné à contribuer à la mise en place de la mission de l'Union Africaine en Somalie (AMISOM), JOUE L 106 du 24.4.2007, p. 65-66.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2007/405/PESC DU CONSEIL du 12 juin 2007 relative à la mission de police de l'Union Européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE L 151 du 13.6.2007, pp. 46-51.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2007/406/PESC du 12 juin 2007 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), révision du mandat en accord avec les décisions précédentes et pour tenir compte de l'évolution de la RDC, JOUE L 151 du 13.6.2007, pp. 52-56.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2007/677/PESC du Conseil, du 15 octobre 2007, relative à l'opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République centrafricaine, JOUE L 279 du 23.10.2007, pp. 21-24.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2007/887/PESC du Conseil, du 20 décembre 2007, abrogeant l'action commune 2005/557/PESC concernant l'action de soutien civilo-militaire de l'Union Européenne aux missions de l'Union Africaine dans la région soudanaise du Darfour et en Somalie, JOUE L 346 du 29.12.2007, p. 29.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2008/38/PESC du 20 décembre 2007, modifiant l'action commune 2007/405/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE L 9 du 12.1.2008, pp. 18-20.

Conseil de l'Union Européenne, Action Commune 2008/112/PESC du 12 février 2008, « relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE-BISSAU) », JOUE L 40 du 14.2.2008, pp. 11-15.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2008/485/PESC du 23 juin 2008, modifiant et prorogeant l'action commune 2007/405/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE L 164 du 25.6.2008, pp. 44-45.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2008/749/PESC du Conseil, du 19 septembre 2008, relative à l'action de coordination militaire de l'Union Européenne à l'appui de la résolution 1816 (2008) du Conseil de Sécurité (EU NAVCO), JOUE L 252 du 20.9.2008, pp. 39-42.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2008/851/PESC du Conseil, du 10

novembre 2008, concernant l'opération militaire de l'Union Européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE L 301 du 12.11.2008, pp. 33-37.

Conseil de l'Union Européenne, Action Commune 2009/405/PESC du 18 mai 2009, « modifiant l'action commune 2008/112/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE-BISSAU) », JOUE L 128 du 27.5.2009, p. 60.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2009/709/PESC du 15 septembre 2009 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), soutien à la préparation et à la mise en œuvre du plan de réforme des FARDC, JOUE L 246 du 18.9.2009, pp. 33-37.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2003/681/PESC du 29 septembre 2003, relative à la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL «Proxima»), JOUE L 249 du 1.10.2003, pp. 66-69.

Conseil de l'Union Européenne, Action commune 2009/769/PESC du 19 octobre 2009, modifiant l'action commune 2007/405/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE L 274 du 20.10.2009, p. 45-46.

### *Décisions*

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2000/178/PESC du Conseil, du 28 février 2000, relative au régime applicable aux experts nationaux dans le domaine militaire détachés auprès du Secrétariat Général du Conseil pendant la période intérimaire, JOUE L 57 du 2.3.2000.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2000/354/PESC du Conseil, du 22 mai 2000, instituant un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises, JOUE L 127 du 27.5.2000, p.1.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2001/78/PESC du Conseil du 22 janvier 2001, instituant le Comité Politique et de Sécurité, JOUE L 27 du 30.1.2001, pp. 1-3.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2001/79/PESC du Conseil du 22 janvier 2001 portant création du Comité militaire de l'Union Européenne, JOUE L 27 du 30.1.2001.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2001/80/PESC du Conseil, du 22 janvier 2001, instituant l'État-Major de l'Union Européenne, JOUE L 27 du 30.1.2001.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2004/197/PESC du Conseil, du 23 février 2004, créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union Européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, JOUE L 63 du 28.2.2004, pp. 68-82.

Conseil de l'Union Européenne, Décision du Conseil 2004/793/CE, du 15 novembre 2004 portant conclusion de la procédure de consultation avec la République togolaise au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, JOUE L 349 du 25.11.2004, pp. 17-22.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2006/412/PESC du Conseil, du 12 juin 2006, relative au lancement de l'opération militaire de l'Union Européenne d'appui à la mission de

l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral (opération EUFOR RD Congo), JOUE L 163 du 15.6.2006, p. 16.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2006/475/PESC du Conseil, du 12 juin 2006 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union Européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne dans la République gabonaise, JOUE L 187 du 8.7.2006, p. 42.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2007/147/PESC du Conseil, du 27 février 2007, abrogeant l'action commune 2006/319/PESC relative à l'opération militaire de l'Union Européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral, JOUE L 64 du 2.3.2007, p. 44.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2008/101/PESC du Conseil, du 28 janvier 2008, relative au lancement de l'opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République centrafricaine (EUFOR Tchad/RCA), JOUE L 34 du 8.2.2008, p. 39.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2008/298/PESC du Conseil du 7 avril 2008 modifiant la décision 2001/80/PESC instituant l'État-Major de l'Union Européenne, JOUE L 102 du 12.4.2008.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2008/975/PESC du Conseil du 18 décembre 2008, créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union Européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (ATHENA), JOUE L 345 du 23.12.2008, pp.96-114.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2009/880/UE du Conseil Européen prise avec l'accord du Président de la Commission du 1er décembre 2009 portant nomination du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires Étrangères et la politique de sécurité, JOUE L 315 du 2.12.2009.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2010/96/PESC du Conseil, du 15 février 2010, relative à une mission militaire de l'Union Européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes, JOUE L 44 du 19.2.2010, pp. 16-19.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du Service Européen pour l'Action Extérieure, JOUE L 201/30 du 3.8.2010.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2010/440/PESC du Conseil, du 11 août 2010, prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union Européenne pour la région des Grands Lacs africains, JOUE L 211 du 12.8.2010, pp. 20-22.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2010/565/PESC du Conseil du 21 septembre 2010, relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République Démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), JOUE L 248 du 22.9.2010, pp. 59-63.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2010/576/PESC du Conseil du 23 septembre 2010, relative à la mission de police de l'Union Européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République Démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE L 254 du 29.9.2010, pp. 33-39.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/210/PESC du Conseil du 1er avril 2011, relative à une opération militaire de l'Union Européenne à l'appui d'opérations d'Aide Humanitaire en réponse à la situation de crise en Libye (opération EUFOR Libye), JOUE L

89 du 5.4.2011, p. 17.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/315/UE du Conseil du 23 mai 2011, « relative à l'allocation de fonds désengagés des projets au titre du 9e Fonds européen de développement (FED) et des FED précédents en faveur de la coopération au développement avec le sud du Soudan », JOUE L 142 du 28.5.2011, pp. 61-62.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/492/UE du 18 juillet 2011 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République de Guinée-Bissau au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, JOUE L 203 du 6.8.2011, pp. 2-5.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/483/PESC du Conseil du 28 juillet 2011, modifiant et prorogeant la décision 2010/96/PESC relative à une mission militaire de l'Union Européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EUTM Somalia), JOUE L 198 du 30.7.2011, p. 37.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/499/PESC du Conseil, du 1er août 2011, modifiant et prorogeant la décision 2010/450/PESC portant nomination du représentant spécial de l'Union Européenne pour le Soudan, JOUE L 206 du 11.8.2011, pp. 50-52.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/537/PESC du 12 septembre 2011 modifiant et prorogeant la décision 2010/576/PESC relative à la mission de police de l'Union Européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE L 236 du 13.9.2011, p. 9.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/538/PESC du 12 septembre 2011 modifiant la décision 2010/565/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), JOUE L 236 du 13.9.2011, p. 10.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2011/819/PESC du Conseil du 8 décembre 2011, « portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique », JOUE L 327 du 9.12.2011, pp. 62-65.

Conseil de l'Union Européenne, Décision du Conseil 2011/871/PESC du 19 décembre 2011, créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union Européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (ATHENA), JOUE L 343 du 23.12.2011, p.35.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/173/PESC du Conseil, du 23 mars 2012, relative à l'activation du centre d'opérations de l'Union Européenne pour les missions et l'opération relevant de la Politique de Sécurité et de Défense Commune se déroulant dans la Corne de l'Afrique, JOUE L 89 du 27.3.2012, pp. 66-68.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/174/PESC du 23 mars 2012 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union Européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE L 89 du 27.3.2012, pp. 69-71.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/237/PESC du 3 mai 2012 « concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes menaçant la paix, la sécurité ou la stabilité de la République de Guinée-Bissau », JOUE L 119 du 4.5.2012, pp. 43-46.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/312/PESC du Conseil, du 18 juin 2012, concernant la mission PSDC de l'Union Européenne relative à la sûreté aérienne au Soudan du Sud (EUAVSEC – South Sudan), JOUE L 158 du 19.6.2012, pp. 17-20.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/329/PESC du Conseil du 25 juin 2012, « prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique », JOUE L 165 du 26.6.2012, pp. 62-65.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/389/PESC du Conseil du 16 juillet 2012, « relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR) », JOUE L 187 du 17.7.2012, pp. 40-43.

Conseil de l'Union Européenne, Décision 2012/392/PESC du Conseil du 16 juillet 2012, « concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger) », JOUE L 187 du 17.7.2012, pp. 48-51.

### *Positions communes, (Afrique)*

Conseil de l'Union Européenne, Position commune 2001/374/PESC du Conseil sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique, 14 mai 2001, JOUE L 132 du 15.5.2001, pp. 3-5.

Conseil de l'Union Européenne, Position commune 2004/85/PESC du Conseil sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique et abrogeant la position commune 2001/374/PESC, 26 janvier 2004, JOUE L 21 du 28.1.2004, pp. 25-29.

Conseil de l'Union Européenne, Position commune 2005/304/PESC du Conseil sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique et abrogeant la position commune 2004/85/PESC, 12 avril 2005, JOUE L 97 du 15.4.2005, pp. 57-62.

### *Accords sur la participation d'États tiers aux opérations et missions PSDC de l'UE*

Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et le Royaume de Norvège établissant un cadre pour la participation du Royaume de Norvège aux opérations de gestion de crises menées par l'Union Européenne, Bruxelles, le 3 décembre 2004, JOUE L 67 du 14.3.2005, pp. 8-13.

Conseil de l'Union Européenne, Accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union Européenne et le gouvernement de la Confédération suisse sur la participation de la Confédération suisse à l'opération militaire de l'Union Européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral (opération EUFOR RD Congo), 10 août 2006, JOUE L 276 du 7.10.2006, p. 111.

Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et la République d'Albanie, sur la participation de la République d'Albanie à l'opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République centrafricaine (opération EUFOR Tchad/RCA), Paris, le 13 juillet 2008, JOUE L 217 du 13.8.2008, pp. 19-21.

Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et la République de Croatie, sur la participation de la République de Croatie à l'opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République centrafricaine (opération EUFOR Tchad/RCA),

Bruxelles, le 26 septembre 2008, JOUE L 268 du 9.10.2008, pp. 33-36.

Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et la Fédération de Russie sur la participation de la Fédération de Russie à l'opération militaire de l'Union Européenne en République du Tchad et en République Centrafricaine (EUFOR Tchad/RCA), Bruxelles, le 5 novembre 2008, JOUE L 307 du 18.11.2008, pp. 16-20.

Union Européenne, Accord-cadre entre les États-Unis d'Amérique et l'Union Européenne sur la participation des États-Unis d'Amérique aux opérations de gestion de crise menées par l'Union Européenne, Washington, le 17 mai 2011, JOUE L 143 du 31.5.2011, pp. 2-5.

Union Européenne, Accord entre l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande établissant un cadre pour la participation de la Nouvelle-Zélande aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, Bruxelles, le 18 avril 2012, JOUE L 160 du 21.6.2012, pp. 2-7.

#### *Accords sur le Statut des forces (SOFA) et des missions (SOMA) de l'UE*

Conseil de l'Union Européenne, Accord entre les États membres de l'Union Européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union Européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union Européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union Européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des États membres mis à la disposition de l'Union Européenne pour agir dans ce cadre (SOFA UE), JOUE C 321 du 31.12.2003, pp. 6-16.

Conseil de l'Union Européenne, Projet de modèle d'accord entre l'Union Européenne et un État hôte relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne, 8720/05, Bruxelles, le 18 mai 2005, <http://pesc-psdc.esteri.it/NR/rdonlyres/B0F36272-2EEC-418A-9FAB-AD05336FB9F0/15510/Draft3.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et la République gabonaise relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne dans la République gabonaise, JOUE L 187 du 8.7.2006, pp. 43-48.

Conseil de l'Union Européenne, Projet révisé de modèle d'accord entre l'Union Européenne et un État hôte relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne, 11894/07, Bruxelles, le 20 juillet 2007, [http://pesc-psdc.esteri.it/NR/rdonlyres/B0F36272-2EEC-418A-9FAB-AD05336FB9F0/15508/Revised\\_Draft.pdf](http://pesc-psdc.esteri.it/NR/rdonlyres/B0F36272-2EEC-418A-9FAB-AD05336FB9F0/15508/Revised_Draft.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de l'Union Européenne, Projet de modèle d'accord relatif au statut de la mission civile de gestion de crise menée par l'Union Européenne dans un État hôte, 12140/07, 24 juillet 2007, <http://pesc-psdc.esteri.it/NR/rdonlyres/B0F36272-2EEC-418A-9FAB-AD05336FB9F0/15507/Draft2.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de l'Union Européenne, Comité des Représentants Permanents (COREPER), Projet de modèle d'accord relatif au statut de la mission civile de gestion de crise menée par l'Union Européenne dans un État hôte (SOMA), 17141/08, Bruxelles, le 15 décembre 2008, <http://pesc-psdc.esteri.it/NR/rdonlyres/B0F36272-2EEC-418A-9FAB-AD05336FB9F0/15506/Draft1.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et la République de Somalie relatif au statut de la force navale placée sous la direction de l'Union Européenne en République de Somalie, dans le cadre de l'opération militaire de l'Union Européenne Atalanta (signé à Nairobi, le 31 décembre 2008), JOUE L 10 du 15.1.2009, p. 29-34.

Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et la République de Djibouti relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne dans la République de Djibouti dans le cadre de l'opération militaire de l'Union Européenne Atalanta (signé à Djibouti, le 5 janvier 2009), JOUE L 33 du 3.2.2009, p. 43-48.

Union Européenne, Accord entre l'Union Européenne et la République des Seychelles relatif au statut des forces placées sous la direction de l'Union Européenne dans la République des Seychelles dans le cadre de l'opération militaire de l'Union Européenne Atalanta, JOUE L 323 du 10.12.2009, pp. 14-19.

## COMMISSION EUROPEENNE

Commission des Communautés Européennes, « Le dialogue UE-Afrique », Communication de la Commission au Conseil, COM (2003) 316 final, 23 juin 2003, 21 p., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0316:FIN:FR:PDF> (consulté le 28 mai 2012).

Commission des Communautés Européennes, Communication au Conseil, au Parlement Européen et au Conseil Économique et Social Européen, « La stratégie de l'UE pour l'Afrique: vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique », COM (2005) 489 final, 12 octobre 2005, 48 p., [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005\\_0489fr01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0489fr01.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Du Caire à Lisbonne – Le partenariat stratégique UE-Afrique », COM (2007) 357 final, Bruxelles, le 27 juin 2007, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT\\_COM:2007:0357\(01\):FIN:FR:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2007:0357(01):FIN:FR:PDF) (consulté le 28 mai 2012).

Commission des Communautés Européennes, Document de travail de la Commission, Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement, COM (2007) 545 final, 29 septembre 2007, 11 p., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0545:FIN:FR:PDF> (consulté le 28 mai 2012).

Commission Européenne Communication de la Commission sur la Prévention des conflits, COM (2001) 211 final, 36 p., Bruxelles, le 11 avril 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0211:FIN:FR:PDF> (consulté le 30 octobre 2011).

Commission Européenne, « Communication sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », COM (95) 216 final, 23 mai 1995, Bulletin de l'Union Européenne, supplément 3-1995, pp.7-21, <http://www.youscribe.com/catalogue/rapports-et-theses/ressources-professionnelles/droit-et-juridique/l-union-europeenne-et-les-droits-de-l-homme-dans-le-monde-1278933> (consulté le 10 octobre 2011).

Commission Européenne, Aide humanitaire & Protection civile, « République Démocratique du Congo », Fiche d'information, 2011, [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/20111212\\_drc\\_factsheet\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/20111212_drc_factsheet_fr.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Commission Européenne, Aide humanitaire et protection civile, [http://ec.europa.eu/echo/about/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/about/index_fr.htm) (consulté le 28 mai 2012).

Commission Européenne, Aide humanitaire et protection civile, Soudan, [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sudan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sudan_en.pdf) (consulté le 20 juillet 2012).

Commission Européenne, Aide humanitaire et protection civile, Soudan du Sud, [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/south-sudan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/south-sudan_en.pdf) (consulté le 20 juillet 2012).

Commission Européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, « Union Européenne et Nations Unies : le choix du multilatéralisme », COM (2003) 526 final, Bruxelles, le 10 septembre 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0526:FIN:FR:PDF> (consulté le 28 mai 2012).

Commission Européenne, Communication de la Commission sur la Prévention des conflits, COM (2001) 211 Final, Bruxelles, le 11 avril 2001, 36 p., [http://eeas.europa.eu/cfsp/crisis\\_management/docs/com2001\\_211\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/crisis_management/docs/com2001_211_fr.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Commission Européenne, Communication de la Commission, au Conseil, au Parlement Européen et au Comité Économique et Social Européen, « La stratégie de l'UE pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique », COM (2005) 489 final, {SEC (2005)1255}, 48 p., Bruxelles, le 12 octobre 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0489:FIN:FR:PDF> (consulté le 30 octobre 2011).

Commission Européenne, Décision de la Commission relative à une action à financer au titre de la Facilité de Paix pour l'Afrique dans le cadre du 10<sup>e</sup> Fonds européen de développement – Programme de soutien de l'architecture de paix et de sécurité en Afrique, C (2011) 5379 du 29 juillet 2011, [http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/aap-sup\\_2011\\_africa\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/aap-sup_2011_africa_fr.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

Commission Européenne, Développement et Coopération – EUROPEAID, « Fonds européen de développement (FED) », [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/edf\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/edf_fr.htm) (consulté le 1er mars 2012).

Commission Européenne, Développement et Coopération – EUROPEAID, « Facilité de Paix pour l'Afrique », [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/index_fr.htm) (consulté le 1er mars 2012).

Commission Européenne, Développement et coopération – EUROPEAID, « Facilité ACP-UE pour l'Énergie », [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/energy/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/energy/index_fr.htm) (consulté le 28 mai 2012).

Commission Européenne, Développement et Coopération – EUROPEAID, « AMISOM », [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/peace-support-operations/amisom\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/peace-support-operations/amisom_fr.htm) (consulté le 15 juin 2012).

Commission Européenne, Développement et Coopération – EUROPEAID, « L'Instrument de stabilité », [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/ifs\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/ifs_fr.htm) (consulté le 30 mai 2012).

Commission Européenne, Développement et Coopération – EUROPEAID, « Force Africaine en Attente », [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/capacity\\_building/african\\_standby\\_force\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/peace/capacity_building/african_standby_force_fr.htm) (consulté le 30 mars 2012).

Commission Européenne, Document de stratégie pays et programme indicatif national, Période 2008-2013, République togolaise – Commission Européenne, mai 2008,

[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned\\_tg\\_cps10\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_tg_cps10_fr.pdf) (consulté le 10 octobre 2011).

Commission Européenne, Document de travail des services de la Commission, « EU 2011 Report on Policy Coherence for Development », SEC (2011) 1627 final, 15 décembre 2011, 112 p., [http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/eu\\_2011\\_report\\_on\\_pcd\\_en.doc.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/eu_2011_report_on_pcd_en.doc.pdf) (consulté le 28 mai 2012)

Commission Européenne, Entreprises et Industries, « Industrie de la Défense - Collaborer pour la défense de l'Europe », [http://ec.europa.eu/entreprise/sectors/defence/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/entreprise/sectors/defence/index_fr.htm) (consulté le 30 octobre 2011).

Commission Européenne, Projet d'accord interinstitutionnel entre le Parlement Européen, le Conseil et la Commission sur la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, COM (2011) 403 final, pp. 8-9, Bruxelles, le 29 juin 2011, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin\\_fwk1420/draft\\_IIA\\_2014\\_COM-403\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/draft_IIA_2014_COM-403_fr.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Commission Européenne, République Gabonaise – Communauté Européenne, Document de stratégie pays et Programme indicatif national pour la période 2008-2013, 2008, 112 p., [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned\\_ga\\_csp10\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_ga_csp10_fr.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Communautés Européennes, Communiqué final du Sommet de La Haye, 2 décembre 1969, Bulletin des Communautés Européennes, Janvier 1970, n° 1, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, [http://www.cvce.eu/obj/communiqu%C3%A9\\_final\\_du\\_sommet\\_de\\_la\\_haye\\_2\\_d%C3%A9cembre\\_1969-fr-33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507.html](http://www.cvce.eu/obj/communiqu%C3%A9_final_du_sommet_de_la_haye_2_d%C3%A9cembre_1969-fr-33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507.html) (consulté le 30 octobre 2011).

Communautés Européennes, Résolution du Conseil et des États membres réunis au sein du Conseil sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement, Bulletin des Communautés européennes, 11-1991, 160 p., pp. 130-132, ISSN 0377-9181, <http://www.youscribe.com/catalogue/rapports-et-theses/ressources-professionnelles/droit-et-juridique/bulletin-des-communaut%C3%A9s-europ%C3%A9ennes-n-11-1991-24e-ann%C3%A9e-1284526> (consulté le 10 octobre 2011).

## **PARLEMENT EUROPEEN**

Union Européenne, Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité, JOUE L 327 du 24.11.2006, pp. 1-11.

Parlement Européen, Budgets, « Adoption Définitive du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2012 », 2012/70/UE, Euratom, JOUE L 56/I du 29.2.2012, p. 10.

Parlement Européen, Budgets, « Adoption Définitive du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2012 », 2012/70/UE, Euratom, JOUE L 56/II du 29.2.2012, p. 813.

## **COMITE POLITIQUE ET DE SECURITE (COPS)**

Comité Politique et de Sécurité, Décision EUSEC/1/2008 du 12 février 2008 relative à la nomination du chef de la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), (2008/171/PESC), Colonel Michel Sido (France), JOUE L 56 du 29.2.2008, p. 63.

Comité Politique et de Sécurité, Décision EUSEC/2/2008 du 24 juin 2008 relative à la nomination du chef de la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), (2008/490/PESC), Général Jean-Paul Michel (France), JOUE L 168 du 28.6.2008, p. 41.

Comité Politique et de Sécurité, Décision EUSEC/1/2010 du 18 mai 2010 portant établissement du Comité des contributeurs pour la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), (2010/297/PESC), JOUE L 127 du 26.5.2010, pp. 14-15.

Comité Politique et de Sécurité, Décision EUPOL RD Congo/1/2010 du 8 octobre 2010 relative à la nomination du chef de la mission EUPOL RD Congo, (2010/609/PESC), JOUE L 266 du 9.10.2010, p. 60.

Comité Politique et de Sécurité, Décision EUSEC/2/2010 du 8 octobre 2010 relative à la nomination du chef de la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), (2010/610/PESC), JOUE L 266 du 9 octobre 2010, p. 61.

Comité Politique et de Sécurité, Décision EUCAP NESTOR/1/2012 du 17 juillet 2012 « concernant la nomination du chef de la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR) », (2012/426/PESC), JOUE L 198 du 25.7.2012, p. 16.

Comité Politique et de Sécurité, Décision EUCAP Sahel Niger/1/2012 du 17 juillet 2012 « relative à la nomination du chef de la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP SAHEL Niger), (2012/436/PESC), JOUE L 200 du 27.7.2012, p. 17.

Comité Politique et de Sécurité, Décision EUAVSEC-SOUTH SUDAN/1/2012 du 10 août 2012 relative à la nomination du chef de la mission PSDC de l'Union européenne concernant la sûreté aérienne au Soudan du Sud (EUAVSEC- South Sudan), (2012/487/PESC), JOUE L 229 du 24.8.2012, p. 25.

## **SERVICE EUROPEEN POUR L'ACTION EXTERIEURE (SEAE)**

Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), « EUTM Somalia », <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eu-somalia-training-mission?lang=fr> (consulté le 28 mai 2012).

Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), « La Capacité Civile de Planification et de Conduite (CPCC) », CPCC (04), avril 2011, [http://www.consilium.europa.eu/media/1222518/110412%20factsheet%20-%20cpcc%20-%20version%204\\_fr.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/1222518/110412%20factsheet%20-%20cpcc%20-%20version%204_fr.pdf) (consulté le 30 septembre 2011).

Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), « La lutte de l'UE contre la piraterie dans la Corne de l'Afrique », fiche d'information, pp. 4-5, juin 2012, [http://eeas.europa.eu/agenda/2012/200212\\_factsheet\\_piracy.pdf](http://eeas.europa.eu/agenda/2012/200212_factsheet_piracy.pdf) (consulté le 1er septembre 2012).

Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), « Représentants spéciaux de l'UE » ; [http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index_fr.htm) (consulté le 28 juin 2012).

Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), Délégation de l'Union Européenne auprès de la République Togolaise, « Coopération Union Européenne – Togo : Une histoire de confiance renouvelée », [http://eeas.europa.eu/delegations/togo/about\\_us/welcome/historique/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/togo/about_us/welcome/historique/index_fr.htm) (consulté le 10 octobre 2011).

Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), Délégations de l'UE, [http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm) (consulté le 15 septembre 2012).

Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), [http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf) (consulté le 30 septembre 2012).

Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), Structure et l'organisation du SEAE, [http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf) (consulté le 30 septembre 2012).

### **AGENCE EUROPEENNE DE DEFENSE**

Conseil de l'Union Européenne, Règlement (CE) N° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004, « portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne », JOUE L 349 du 25.11.2004, pp. 1-11.

Agence Européenne de Défense, « An initial long-term vision for European defence capability and capacity needs », 28 p., 20 octobre 2006, [http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/Long-Term\\_Vision\\_Report.sflb.ashx](http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/Long-Term_Vision_Report.sflb.ashx) (consulté le 30 octobre 2011).

Agence Européenne de Défense, « Future trends from the Capability Development Plan », 64 p., 2010, [http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/Brochure\\_CDP.sflb.ashx](http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/Brochure_CDP.sflb.ashx) (consulté le 30 octobre 2011).

Agence Européenne de Défense, « EDA's Pooling & Sharing », 24 novembre 2011, [http://www.eda.europa.eu/Libraries/Procurement/factsheet\\_-\\_pooling\\_sharing\\_-\\_301111\\_1.sflb.ashx](http://www.eda.europa.eu/Libraries/Procurement/factsheet_-_pooling_sharing_-_301111_1.sflb.ashx) (consulté le 15 décembre 2011).

Agence européenne de Défense, Priorités capacitaires, « Counter-IED », <http://www.eda.europa.eu/Capabilitiespriorities/Top10priorities/CounterIED> (consulté le 15 décembre 2011).

Agence Européenne de Défense, « Defence Data 2010 » et « Additional Defence Data Statistics – 2010 », décembre 2011, <http://www.eda.europa.eu/DefenceData?CountryYear=2010> (consulté le 15 mars 2012).

Agence Européenne de Défense, « Defence Data : EDA participating Member States in 2010 », 7 mars 2012, [http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/National\\_Defence\\_Data\\_2010\\_4.sflb.ashx](http://www.eda.europa.eu/Libraries/Documents/National_Defence_Data_2010_4.sflb.ashx) (consulté le 15 avril 2012).

Agence Européenne de Défense, Budget, <http://www.eda.europa.eu/aboutus/howwedo/finance/budget> (consulté le 30 septembre 2012).

Agence Européenne de Défense, Priorités capacitaires, « Helicopters », <http://www.eda.europa.eu/Capabilitiespriorities/Top10priorities/Helicopters/training> (consulté le 15 septembre 2012).

## **CAPACITES MILITAIRES ET CIVILES/ OPERATIONS ET MISSIONS DE L'UE**

Union Européenne, Conférence 2007 sur l'amélioration des capacités civiles, « Déclaration ministérielle » et « Objectif Global civil 2010 », Bruxelles, 19 novembre 2007, in « Sécurité et Défense de l'UE – Textes fondamentaux 2007 », Volume VIII, réunis par Catherine Glière, Cahiers de Chaillot n°112, octobre 2008, Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES-UE), pp.385-390, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp112-francais.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

Union Européenne, Action Extérieure, Politique de Sécurité et de Défense Commune, « Développement des Capacités Militaires Européennes », Capacités Militaires/8, [http://www.consilium.europa.eu/media/1222509/110106%20updated%20factsheet%20capacit%C3%A9s%20militaires%20-%20version%208\\_fr.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/1222509/110106%20updated%20factsheet%20capacit%C3%A9s%20militaires%20-%20version%208_fr.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Union Européenne, Action extérieure, « Opérations de l'UE », <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations.aspx?lang=fr> (consulté le 28 mai 2012).

## **INSTITUT D'ETUDES DE SECURITE DE L'UNION EUROPEENNE**

CABALLERO-BOURDOT Corine, « Le suivi interparlementaire de la PESC : possibilités pour le futur », Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES), Paris, Occasional Paper n° 94, 68 p., 28 novembre 2011, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op94-Le\\_suivi\\_interparlementaire\\_de\\_la\\_PESC.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op94-Le_suivi_interparlementaire_de_la_PESC.pdf) (consulté le 15 décembre 2011).

CATHELIN Mélanie, « La Côte d'Ivoire entre divisions internes et stratégies internationales », Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES), Paris, Analyse, 9 p., 16 mars 2011, <http://www.iss.europa.eu/fr/publications/detail-page/article/la-cote-divoire-entre-divisions-internes-et-strategies-internationales/> (consulté le 30 mars 2011).

DE VASCONCELOS Álvaro, « L'UE et la multipolarité : vers un multilatéralisme efficace », mai 2008, 12 p., pp. 4-12, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/L\\_UE\\_et\\_la\\_multipolarite\\_01.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/L_UE_et_la_multipolarite_01.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

DE VASCONCELOS Álvaro (direction), « Quelle défense européenne en 2020? », 216 p., 8 juillet 2010, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/PESD\\_2020\\_fr.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/PESD_2020_fr.pdf) (consulté le 30 septembre 2011).

FARIA Fernanda, « La gestion des crises en Afrique subsaharienne – Le rôle de l'Union européenne », Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES), Paris, Occasional Paper n° 55, 87 p., novembre 2004, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ55.pdf> (consulté le 15 octobre 2011).

GNESOTTO Nicole (direction), « La politique de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années (1999-2004) », Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES), Paris, 2004, 326 p.

GUICHERD Catherine, « L'investissement de l'UE dans la sécurité collective en Afrique centrale : un pari risqué », Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES), Paris, Occasional Paper n° 95, 64 p., 15 mai 2012, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op95-Securite\\_collective\\_en\\_Afrique\\_centrale.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op95-Securite_collective_en_Afrique_centrale.pdf) (consulté le 30 mai 2012).

HELLY Damien, « Le partenariat Afrique-Europe : trois facettes d'un état d'esprit pour le

futur », Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES), Paris, Analyse, 4 p., 28 septembre 2010, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Partenariat\\_Afrique-Europe.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Partenariat_Afrique-Europe.pdf) (consulté le 15 mars 2011).

LINDSTRÖM Gustav, « Enter the EU Battlegroups », Institut d'Études de Sécurité de l'UE, Cahiers de Chaillot n° 97, 94 p., février 2007, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp097.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES), « Le concept de groupes de combat – Food for Thought Paper Allemagne, France, Royaume-Uni », Cahier de Chaillot n°75, février 2005, « Sécurité et défense de l'UE Textes fondamentaux 2004 », Volume V, p.10, <http://www.iss.europa.eu/fr/publications/detail-page/article/securite-et-defense-de-lue-textes-fondamentaux-2004-1/> (consulté le 30 octobre 2011).

LIRONG Liu, « The EU and China's engagement in Africa: the dilemma of socialization », Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES), Paris, Occasional Paper n° 93, 48 p., 27 juillet 2011, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The\\_EU\\_and\\_Chinas\\_engagement\\_in\\_Africa.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_EU_and_Chinas_engagement_in_Africa.pdf) (consulté le 15 septembre 2011).

PIROZZI Nicoletta, « EU support to African security architecture: funding and training components », Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES), Paris, Occasional Paper n° 76, 52 p., 3 février 2009, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op76.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

SIMON Luis, « Planning for EU military operations », Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES), Paris, Occasional Paper n° 81, 52 p., 20 janvier 2010, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning\\_for\\_EU\\_military\\_operations.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf) (consulté le 15 septembre 2011).

VORRATH Judith, « Engaging African diasporas for peace: cornerstones for an emerging EU agenda », Institut d'Études de Sécurité de l'Union Européenne (IES), Paris, Occasional Paper n° 98, 48 p., 27 juin 2012, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/OP\\_98\\_Engaging\\_African\\_Diasporas.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/OP_98_Engaging_African_Diasporas.pdf) (consulté le 20 juillet 2012).

## ACP/CE-UE

### CONVENTION DE LOME (IV) ET ACCORD DE COTONOU

Union Européenne, « Quatrième convention ACP-CEE signée à Lomé le 15 décembre 1989 », JOCE L 229 du 17.8.1991, pp. 3-220.

Union Européenne, Accord portant modification de la Quatrième Convention ACP-CE de Lomé, signé à Maurice le 4 novembre 1995, JOCE L 156 du 29.5.1998, pp. 3-78.

Union Européenne, Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autres part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JOUE L 317 du 15.12.2000, pp. 3-286.

Union Européenne, Accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté Européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JOUE L 209 du 11.8.2005, pp. 27-53.

Union Européenne, Accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les

membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, JOUE L 287 du 4.11.2010, pp. 3-49.

## RELATIONS UE-AFRIQUE

Union Européenne, Réunion ministérielle Afrique-Europe, Communiqué final, annexe 3, « Plate-forme de l'UE sur l'avenir des relations entre l'Afrique et l'UE », Ouagadougou (Burkina Faso), 28 novembre 2002, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/er/73772.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/er/73772.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de l'Union Européenne, communiqué de presse, « EU launches the « Artemis » military operation in the Democratic Republic of Congo (DRC) », S0131/03, Bruxelles, 12 juin 2003, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/76197.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/76197.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Union Européenne, Action Extérieure, « EUPOL - KINSHASA - la première Mission européenne de Police en Afrique », octobre 2006, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DocumentPresentationEUPOLOctobre2006.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

Union Européenne, Déclaration de Lisbonne – Sommet UE-Afrique, Lisbonne, 8-9 décembre 2007, [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007\\_lisbon\\_declaration\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_lisbon_declaration_fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Union Européenne, « Le Partenariat stratégique Afrique-UE – une stratégie commune Afrique-UE », Lisbonne, 8-9 décembre 2007, 24 p., [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007\\_joint\\_strategy\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_joint_strategy_fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Union Européenne, « Premier plan d'action (2008-2010) pour la mise en œuvre du partenariat stratégique Afrique-UE », 54 p., [http://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/eas2007\\_action\\_plan\\_2008\\_2010\\_fr\\_6.pdf](http://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/eas2007_action_plan_2008_2010_fr_6.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de l'Union Européenne, « Le partenariat stratégique Afrique – Union européenne », 130 p., juin 2008, ISBN 978-92-824-2376-9, DOI 10.2860/28271, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/FR-africa-inter08.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/FR-africa-inter08.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil de l'Union Européenne, « 3ème sommet Afrique-UE - Déclaration de Tripoli », 29-30 novembre 2010, SN 4781/10, Bruxelles, le 1er décembre 2010, [http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc\\_tripoli\\_declaration\\_fr.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc_tripoli_declaration_fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Union Européenne, « Plan d'action 2011-2013 dans le cadre de la stratégie commune UE-Afrique », Tripoli, 29-30 novembre 2010, 98 p., [http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc\\_jaes\\_action\\_plan\\_2011\\_13\\_fr.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc_jaes_action_plan_2011_13_fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de l'Union Européenne, « Le partenariat stratégique Afrique – Union européenne, Relever ensemble les défis d'aujourd'hui et de demain ; Deuxième Plan d'Action 2011-2013 dans le cadre de la Stratégie commune Afrique-UE », 165 p., pp. 57-161, mai 2011, ISBN 978-92-824-2925-9, DOI : 10.2860/76417,

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/FR-africa-inter08.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/FR-africa-inter08.pdf)  
(consulté le 30 octobre 2011).

Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel, 9 p., 29 septembre 2011, [http://www.eeas.europa.eu/delegations/mali/documents/press\\_corner/20110929\\_fr.pdf](http://www.eeas.europa.eu/delegations/mali/documents/press_corner/20110929_fr.pdf)  
(consulté le 10 novembre 2011).

Conseil de l'Union Européenne, « Corne de l'Afrique – Conclusions du Conseil – Un Cadre stratégique pour la Corne de l'Afrique », 16858/11, 18 p., Bruxelles, le 14 novembre 2011, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/st16/st16858.fr11.pdf> (consulté le 20 novembre 2011).

Union Européenne, Mission d'Observation Électorale de l'Union Européenne (MOE) – République Démocratique du Congo 2011, Rapport final – Élections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011, 71 p., décembre 2011, [http://eeas.europa.eu/delegations/congo\\_kinshasa/documents/news/20120327\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/congo_kinshasa/documents/news/20120327_fr.pdf) (consulté le 30 janvier 2012).

Union Européenne, Délégation de l'Union Européenne en République Gabonaise pour la République de São Tomé e Príncipe et pour la République de Guinée Équatoriale, « Fiche de projet - Régional - Programme d'appui aux actions de la Communauté économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) en matière de paix et de sécurité 2 (PAPS 2) », [http://eeas.europa.eu/delegations/gabon/projects/list\\_of\\_projects/22262\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/gabon/projects/list_of_projects/22262_fr.htm) (consulté le 30 mars 2012).

Union Européenne, Action Extérieure, « Mission militaire de l'UE visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EUTM Somalia) », 26 mars 2012, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/Fact%20sheet%20EUTM%20-FR\\_mars%202012.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/Fact%20sheet%20EUTM%20-FR_mars%202012.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

« EUTM Somalia, A European success story... », EUTM Magazine, juillet 2012, 28 p., p.18, [https://www.consilium.europa.eu/media/1728530/eutm\\_magazine\\_2012\\_july\\_final2.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/1728530/eutm_magazine_2012_july_final2.pdf)  
(consulté le 1er septembre 2012).

Union Européenne, « Financement du partenariat Afrique-UE », Africa and Europe in Partnership (site officiel du Partenariat Afrique-UE), <http://www.africa-eu-partnership.org/fr/financement-du-partenariat-afrique-ue> (consulté le 21 septembre 2012).

## **RELATIONS UE – NATIONS UNIES**

Union Européenne, Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises, 12510/03 (Presse 266), New York, 24 septembre 2003, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/misc/77393.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/misc/77393.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil Européen, Bruxelles, 17-18 juin 2004, Conclusions de la Présidence, Rapport de la Présidence concernant la PESD, Annexe II, « Union Européenne – Nations Unies, Coopération entre l'UE et les Nations Unies dans le cadre des opérations militaires de gestion de crise, Éléments pour la mise en œuvre de la déclaration conjointe UE-ONU », Institut d'études de sécurité de l'UE, Cahier de Chaillot n°75, « Sécurité et défense de l'UE, Textes fondamentaux 2004 », Volume V, février 2005, 450 p., <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp075f.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de l'Union Européenne, « EU-UN Exercise study (EST 05) », communiqué de presse,

7816/05 (Presse 79), 11 avril 2005,  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/misc/84530.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/84530.pdf)  
(consulté le 28 mai 2012).

Conseil de l'Union Européenne, Déclaration commune sur la coopération entre les Nations Unies et l'Union Européenne dans la gestion des crises, Bruxelles, 7 juin 2007,  
<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU-UNstatmntoncrsmngmnt.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

### **STRATEGIE EUROPEENNE DE SECURITE**

Union Européenne, « Stratégie Européenne de Sécurité – Une Europe sûre dans un monde meilleur », 15 p., Bruxelles, le 12 décembre 2003,  
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

Union Européenne, « Rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie Européenne de Sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation », S407/08, Bruxelles, le 11 décembre 2008, pp. 2 et 11,  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/FR/reports/104632.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/reports/104632.pdf)  
(consulté le 28 mai 2012).

## UNION AFRICAINE ET AUTRES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS AFRICAINES

### Union Africaine (textes)

Union Africaine, « Acte constitutif », Lomé, 11 juillet 2000, [http://www.africa-union.org/About\\_Au/fmacteconstitutif.htm](http://www.africa-union.org/About_Au/fmacteconstitutif.htm) (consulté le 28 mai 2012).

Union Africaine, Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine, Durban, le 9 juillet 2002, [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Treaties\\_Conventions\\_fr/PROTOCOLE%20-%20CONSEIL%20DE%20PAIX%20ET%20DE%20SECURITE%20DE%20L%20UA.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/PROTOCOLE%20-%20CONSEIL%20DE%20PAIX%20ET%20DE%20SECURITE%20DE%20L%20UA.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Union Africaine, Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union Africaine, première session extraordinaire de la Conférence, Addis-Abeba, le 3 février 2003 et deuxième session ordinaire de la Conférence, Maputo, 11 juillet 2003, [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Treaties\\_Conventions\\_fr/Protocol%20sur%20les%20amendement%20a%20l%20Acte%20constitutif%20de%20l%20UA.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Protocol%20sur%20les%20amendement%20a%20l%20Acte%20constitutif%20de%20l%20UA.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Union Africaine, Déclaration sur le Programme Frontière de l'Union Africaine et les modalités de sa mise en œuvre telle qu'adopté par la Conférence des Ministres africains chargés des questions de frontières, tenue à Addis-Abeba (Éthiopie), le 7 juin 2007, [http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/Border%20Issues\(Fr.\).pdf](http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/Border%20Issues(Fr.).pdf) (consulté le 30 mars 2012).

Union Africaine, « Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme », Conférence des Chefs d'État et de gouvernement, onzième session ordinaire, Charm-El-Sheikh, 1<sup>er</sup> juillet 2008, <http://www.africa-union.org/root/au/documents/treaties/text/Protocol%20on%20the%20Merged%20Court%20-%20FR.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Union Africaine, Programme Minimum d'Intégration (PMI), 111 p., 24, mai 2009, [http://www.uneca.org/crci/6th/MinimunIntegrationProgramme\\_French.pdf](http://www.uneca.org/crci/6th/MinimunIntegrationProgramme_French.pdf) (consulté le 15 novembre 2011).

Union Africaine, « OUA/ UA Traités, Conventions, Protocoles et Chartes », [http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties\\_fr.htm](http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties_fr.htm) (consulté le 28 mai 2012).

### Commission de l'Union Africaine

Commission de l'Union Africaine, « Le Programme minimum d'intégration 2009-2012 », 24 p., juillet 2010, <http://www.africa-union.org/root/ar/index/MIP%20Small%20Doc%20French%20Version%20Web.pdf> (consulté le 15 novembre 2011).

### Conférence de l'Union Africaine

Conférence de l'Union Africaine, « Décision sur la force africaine en attente et le Comité d'état-major », 3<sup>ème</sup> session ordinaire, Assembly/AU/Dec. 35 (III), Doc. EX.CL/110(V), Addis-Abeba, 6-8 juillet 2004, [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Decisions/AU/Decisions\\_fr/Dec%2035%20III%20EX.CL%20110%20V.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Decisions/AU/Decisions_fr/Dec%2035%20III%20EX.CL%20110%20V.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

[union.org/au%20summit%202004/Assembly-au-Decisionsanddeclarations%202004%20vers%20rev14juil04.pdf](http://www.africa-union.org/au%20summit%202004/Assembly-au-Decisionsanddeclarations%202004%20vers%20rev14juil04.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Conférence de l'Union Africaine, « Décision sur les activités du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine et sur l'état de la paix et de la sécurité en Afrique », 8ème session ordinaire, Assembly/AU/Dec. 145 (VIII), Doc. Assembly/3 (VIII), Addis-Abeba, 29-30 janvier 2007, <http://www.africa-union.org/root/ua/Conferences/2007/janvier/SUMMIT/Doc/Ordre%20du%20Jour%20-%20Sommet.doc> (consulté le 28 mai 2012).

Conférence de l'Union Africaine, Séance spéciale sur l'examen et le règlement des conflits en Afrique, Déclaration de Tripoli sur l'élimination des conflits en Afrique et la promotion durable de la paix, Tripoli, Libye, 31 août 2009, SP/ASSEMBLY/PS/DECL(I), [http://www.africa-union.org/root/ar/index/Special\\_Summit/Declaration%20Peace%20%20Security%20-%20Final%20\\_Fr%20\\_.pdf](http://www.africa-union.org/root/ar/index/Special_Summit/Declaration%20Peace%20%20Security%20-%20Final%20_Fr%20_.pdf) (consulté le 10 novembre 2011).

Conférence de l'Union Africaine, Séance extraordinaire, Session spéciale sur l'examen et le règlement des conflits en Afrique, Plan d'action, Tripoli, Libye, 31 août 2009, SP/ASSEMBLY/PS/PLAN(I), [http://www.africa-union.org/root/ar/index/Special\\_Summit/Action%20Plan%20Tripoli%20-%20Final%20\\_Fr%20\\_.pdf](http://www.africa-union.org/root/ar/index/Special_Summit/Action%20Plan%20Tripoli%20-%20Final%20_Fr%20_.pdf) (consulté le 10 novembre 2011).

Conférence de l'Union Africaine, Quatorzième session ordinaire, « Rapport du président de la Commission sur l'Année de la paix et de la sécurité en Afrique », Assembly/AU/5 (XIV), Addis-Abeba, 31 janvier – 2 février 2010, <http://www.peaceau.org/uploads/report-assembly-au-5-xiv-f.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Conférence de l'Union Africaine, Quatorzième session ordinaire, Décision sur le budget de l'Union Africaine pour l'exercice 2010, Assembly/AU/Dec.287(XIV) Rev.1, Addis-Abeba, 31 janvier – 2 février 2010, [http://www.africa-union.org/root/ua/Conferences/2010/Summit/doc/DECISIONS/Assembly%20Dec.268-288%20Decl.%201-3\\_%20Res%20Fr.pdf](http://www.africa-union.org/root/ua/Conferences/2010/Summit/doc/DECISIONS/Assembly%20Dec.268-288%20Decl.%201-3_%20Res%20Fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Conférence de l'Union Africaine, Décisions, déclarations et résolution, Assembly/AU/Dec. 294(XV), point 21, Kampala, Ouganda, 25-27 juillet 2010, [http://www.africa-union.org/root/UA/Conferences/2010/juillet/Summit\\_2010\\_b/doc/DECISIONS/Assembly%20AU%20Dec%20289-330%20\(XV\)%20\\_F.pdf](http://www.africa-union.org/root/UA/Conferences/2010/juillet/Summit_2010_b/doc/DECISIONS/Assembly%20AU%20Dec%20289-330%20(XV)%20_F.pdf) (consulté le 10 novembre 2011).

Conférence de l'Union Africaine, Session extraordinaire sur l'état de la paix et de la sécurité en Afrique, Déclaration sur l'état de la paix et de la sécurité en Afrique – Renforcer le leadership de l'Afrique, Promouvoir des solutions africaines, EXT/ASSEMBLY/AU/DECL.(01.2011), Addis-Abeba, 25 mai 2011, [http://www.nepad.org/system/files/D%C3%A9claration%20on%20the%20State%20of%20Peace%20%20Security%20\\_Fr%20\\_.pdf](http://www.nepad.org/system/files/D%C3%A9claration%20on%20the%20State%20of%20Peace%20%20Security%20_Fr%20_.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

### **Conseil Exécutif de l'Union Africaine**

Conseil Exécutif, « Décision sur les conclusions de la réunion des experts gouvernementaux sur l'alerte rapide et la prévention des conflits », 10<sup>ème</sup> session ordinaire, EX.CL/Dec.336 (X), Doc. EX.CL/300 (X), Addis-Abeba, 25 – 26 janvier 2007, <http://www.africa-union.org/root/au/conferences/past/2007/january/summit/doc-fr/D%E9cisions%20-%2010%E8me%20session%20ordinaire%20du%20Conseil%20ex%E9cutif.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil Exécutif, Dix-huitième session ordinaire, « Décision sur le budget de l'Union Africaine pour l'exercice 2011 », Doc. EX.CL/622(XVIII), EX.CL/Dec.600(XVIII), Addis-Abeba, 24-28 janvier 2011, [http://au.int/en/sites/default/files/COUNCIL\\_FR\\_24\\_28\\_JANUARY\\_2011\\_%20EXECUTIVE\\_COUNCIL\\_EIGHTEENTH\\_ORDINARY\\_SESSION%20.pdf](http://au.int/en/sites/default/files/COUNCIL_FR_24_28_JANUARY_2011_%20EXECUTIVE_COUNCIL_EIGHTEENTH_ORDINARY_SESSION%20.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

### **Conseil de Paix et de Sécurité**

Conseil de Paix et de Sécurité, Note d'information sur le renouvellement du mandat de la Mission de l'Union Africaine sur le Soudan (AMIS), PSC/PR/2(XLII), 42ème réunion, Addis-Abeba, 20 octobre 2005, <http://www.ausitroom-psd.org/Documents/PSC2005/42nd/Report/RapportMandatfr.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Paix et de Sécurité, « Modalités de fonctionnement du Groupe des sages », 100<sup>ème</sup> réunion ordinaire, le 12 novembre 2007, 16 p., [http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/Panel%20of%20the%20wise\(Fr\).pdf](http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/Panel%20of%20the%20wise(Fr).pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Paix et de Sécurité, « Rapport du Président de la Commission sur la mise en œuvre opérationnelle de l'initiative de Coopération Régionale conduite par l'UA contre l'Armée de Résistance du Seigneur », PSC/PR/ (CCXCVIX), Addis-Abeba, 22 novembre 2011, 9 p., <http://au.int/en/dp/ps/sites/default/files/299th%20PSC%20Report%20fr.pdf> (consulté le 15 janvier 2012).

### **Force Africaine en Attente**

Union Africaine, « Policy framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee, Part I », Document adopté par les Chefs d'état-major de défense africains, Exp/ASF-MS/2 (I), Addis-Abeba, 15-16 mai 2003, 49 p., <http://www.peaceau.org/uploads/asf-policy-framework-en.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Union Africaine, « Feuille de route pour la mise en place de la Force africaine en attente », Réunion d'experts sur les relations entre l'UA et les mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, EXP/AU-RECS/ASF/4(I), Addis-Abeba, 22-23 mars 2005, 28p., [http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC%20Publications/ASF%20Roadmap\\_F.pdf](http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC%20Publications/ASF%20Roadmap_F.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Union Africaine, Réunion d'experts sur les Relations entre l'UA et les Mécanismes Régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, Feuille de route pour la mise en place de la Force Africaine en Attente, « Annexe A, I. Missions et Scénarios », EXP/AU-RECS/ASF/4(I), Addis-Abeba, 22-23 mars 2005, [http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC%20Publications/ASF%20Roadmap\\_F.pdf](http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC%20Publications/ASF%20Roadmap_F.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

Union Africaine, « Conceptualisation du maintien de la paix en Afrique, Un guide complet du développement de la FAA », 2006, 26 p., [http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC%20Publications/ASF%20Framework\\_F.pdf](http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/ps/PSC%20Publications/ASF%20Framework_F.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

## **Système Continental d'Alerte Rapide (SCAR)**

Union Africaine, « Rapport de l'atelier sur l'établissement du système de détection précoce continental d'AU - Section VIII Recommandations générales », Addis-Abeba, 30 – 31 octobre 2003, 29 p., pp. 24-26, <http://www.peaceau.org/uploads/report-workshop-2003fr.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Union Africaine, Réunion d'experts gouvernementaux sur l'alerte rapide et la prévention des conflits, PSD/EW/EXP/FRAMEWORK(I), Kempton Park, Afrique du sud, 17 – 19 décembre 2006, 8 p., p. 1, <http://www.peaceau.org/uploads/framework-fr.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Union Africaine, « Relever le défi de la prévention des conflits en Afrique – Vers la mise en œuvre opérationnelle du Système continental d'alerte rapide, Document d'orientation », Réunion des experts gouvernementaux sur l'alerte rapide et la prévention des conflits, PSD/EW/EXP/2(I), Kempton Park, Afrique du sud, 17-19 décembre 2006, <http://www.peaceau.org/uploads/document-d-orientation.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Union Africaine, « Relever le défi de la prévention des conflits en Afrique – Vers la mise en œuvre opérationnelle du Système continental d'alerte rapide, Document de discussion n°1 – Projet de feuille de route pour la mise en œuvre opérationnelle du Système continental d'alerte rapide », PSD/EW/EXP/3(I), Kempton Park, Afrique du sud, 17 – 19 décembre 2006, 18 p., <http://www.peaceau.org/uploads/roadmap-issue-paper1-fr.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Union Africaine, « Système continental d'alerte rapide (SCAR), Manuel du SCAR », PSD/EW/CEWS Handbook, février 2008, 124 p., <http://www.peaceau.org/uploads/cews-handbook-fr.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

## **Union Africaine (Divers)**

Union Africaine, 8ème Réunion des Chefs d'État-Major et des Chefs des Services de sécurité et de sûreté de l'Afrique, Déclaration, Rpt/Exp/V/STCDSS/DECL/2011, Rpt/VIII/ACDS/DECL/2011 Rév.1, Addis-Abeba, Éthiopie, 23 - 26 octobre 2011, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7275~v~Rapport\\_du\\_President\\_de\\_la\\_Commission\\_sur\\_la\\_5eme\\_reunion\\_ordinaire\\_du\\_Comite\\_technique\\_specialise\\_sur\\_la\\_defense\\_la\\_securite\\_et\\_la\\_surete\\_CTSDSS\\_d.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7275~v~Rapport_du_President_de_la_Commission_sur_la_5eme_reunion_ordinaire_du_Comite_technique_specialise_sur_la_defense_la_securite_et_la_surete_CTSDSS_d.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

Union Africaine, Communiqué de presse sur la réunion régionale ministérielle sur l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA) tenue à Bangui, en République Centrafricaine (RCA) les 13 et 14 octobre 2010 <http://www.africa-union.org/root/ar/index/Communique%20Fr%20-%20Ministerial%20Meeting%20on%20LRA.pdf> (consulté le 10 novembre 2011).

Union Africaine, Conférence des Ministres de l'économie et des finances de l'Union Africaine « L'impact de la crise de la dette européenne sur l'économie africaine », document de travail, E/ECA/CM/45/3, AU/CAMEF/MIN/3 (VII), 7 mars 2012, 22 p., p. 7, <http://www.uneca.org/cfm/2012/documents/French/COM12-TheImpact-of-theEuropeanDebtCrisis-onAfricaEconomyA-BackgroundPaperFR.pdf> (consulté le 30 avril 2012).

## **AMANI Africa – EURORECAMP**

AMANI AFRICA – EURORECAMP, « Conférences et séminaires », <http://www.amaniafricacycle.org/spip.php?rubrique14> (consulté le 28 mai 2012).

AMANI-AFRICA EURORECAMP, « Présentation de EURORECAMP », 11 mars 2008, <http://www.amaniafricacycle.org/spip.php?article1> (consulté le 15 février 2012).

AMANI-AFRICA EURORECAMP, « Le cycle AMANI AFRICA », 14 novembre 2008, <http://www.amaniafricacycle.org/spip.php?article7> (consulté le 15 février 2012).

AMANI AFRICA-EURORECAMP, « Aperçu du scénario générique Carana », 4 mars 2009, <http://www.amaniafricacycle.org/spip.php?article27> (consulté le 30 mars 2012).

AMANI AFRICA – EURORECAMP, « Scénario d’entraînement Carana, Résumé », 15 avril 2009, 14 p., [http://www.amaniafricacycle.org/telechargements/File/Executive\\_Summary\\_20090415\\_fr.pdf](http://www.amaniafricacycle.org/telechargements/File/Executive_Summary_20090415_fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

AMANI AFRICA – EURORECAMP, « Objectifs de l’exercice AMANI AFRICA », octobre 2009, [http://www.amaniafricacycle.org/telechargements/File/Objetifs\\_exercice\\_aniafrica\\_fr.pdf](http://www.amaniafricacycle.org/telechargements/File/Objetifs_exercice_aniafrica_fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

AMANI AFRICA – EURORECAMP, « Synthèse du rapport d’évaluation du CPX », 3 novembre 2010, <http://www.amaniafricacycle.org/spip.php?article80> (consulté le 28 mai 2012).

### **Banque Africaine de Développement (BAD)**

Banque Africaine de Développement (BAD), Rapport sur le développement en Afrique 2008/2009, « Résolution des conflits, Paix et Reconstruction en Afrique », Chapitre II - Les conséquences des conflits, 2008, 127 p., [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/rap-2008-2009\\_p012-023.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/rap-2008-2009_p012-023.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Banque Africaine de Développement (BAD), « Oil and Gas in Africa », supplément au Rapport sur le développement africain, 272 p., p. 43 (réserves de pétrole) et p. 60 (réserves de gaz), 29 juillet 2009, <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Full%20Document%20-%20Oil%20and%20Gas%20in%20Africa.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

Banque Africaine de Développement (BAD), « Balancing Debt and Development », 34 p., mars 2010, <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AFDB%20debt%20lowres031010.pdf> (consulté le 15 novembre 2011) ;

Banque Africaine de Développement (BAD), Livre de poche des statistiques de la BAD (2011), Volume XIII, Division des statistiques économiques et sociales, 169 p., mai 2011, [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Pocketbook\\_2011\\_web.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Pocketbook_2011_web.pdf) (consulté le 15 novembre 2011).

Banque Africaine de Développement (BAD), « L’engagement économique de la Russie avec l’Afrique », Africa Economic Brief, n°7, vol. 2, 7 p., p. 4, 11 mai 2011, [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Russia%27s\\_Economic\\_Engagement\\_with\\_Africa.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Russia%27s_Economic_Engagement_with_Africa.pdf) (consulté le 15 novembre 2011).

Banque Africaine de Développement (BAD), « Tendances économiques mondiales et africaines », Complexe de l’Economiste en Chef, Revue trimestrielle, quatrième trimestre 2011, Volume 8, 16 p., 30 décembre 2011,

<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Tendances%20economiques%20mondiales%20et%20afric.pdf> (consulté le 15 novembre 2011).

## COMMUNAUTE ECONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE CENTRALE (CEEAC)

« Pacte de non-agression entre États membres du Comité consultatif permanent des Nations Unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale », signé à Yaoundé, le 8 juillet 1996 ; MUBIALA Mutoy, Coopérer pour la paix en Afrique centrale, Institut des Nations Unies pour la Recherche sur le Désarmement, UNIDIR/2003/35, 2003, 112 p., pp. 35-37, <http://www.unidir.ch/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-158-0-fr.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), Pacte d'assistance mutuelle entre les États membres de la CEEAC, Malabo, le 24 février 2000, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3733~v~Pacte\\_d\\_assistance\\_mutuelle\\_entre\\_les\\_Etats\\_membres\\_de\\_la\\_CEEAC.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3733~v~Pacte_d_assistance_mutuelle_entre_les_Etats_membres_de_la_CEEAC.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), Protocole relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale, Malabo, le 24 février 2000, [http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity\\_to\\_union/pdfs/eccas/copaxfr.pdf](http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/eccas/copaxfr.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), « Décision N°02/CEEAC/CCEG/XIII/08 portant mandat de la Mission de Paix du 12 juillet au 31 décembre 2008 et Mission de Consolidation de la Paix du 1er janvier 2009 aux environs de l'année 2013 du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique centrale en République centrafricaine », 12 juin 2008.

Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), Programme d'Appui en matière de Paix et Sécurité (PAPS-CEEAC), [http://www.ceeac-eccas.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19&Itemid=35](http://www.ceeac-eccas.org/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=35) (consulté le 30 mars 2012).

Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), Projet de Programme Frontière de la CEEAC, présenté à l'atelier de Libreville, 22 p., 21-23 mai 2009, <http://www.ceeac-eccas.org/pdf/traites/pfceeac.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), Protocole relatif à la Stratégie de sécurisation des intérêts vitaux en mer des États de la CEEAC du Golfe de Guinée, signé à Kinshasa, le 24 octobre 2009, [http://www.africa-union.org/root/ua/conferences/2010/avril/psc/07avril/African\\_Union\\_Member\\_States\\_06-07\\_April\\_2010\\_Experts\\_Meeting\\_on\\_Maritime\\_Security\\_and\\_Safety\\_Strategy-Documentation/ECCAS\\_Protocol.PDF](http://www.africa-union.org/root/ua/conferences/2010/avril/psc/07avril/African_Union_Member_States_06-07_April_2010_Experts_Meeting_on_Maritime_Security_and_Safety_Strategy-Documentation/ECCAS_Protocol.PDF) (consulté le 30 mars 2010).

Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), Présentation MICOPAX-FOMAC, 2010, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/2882~v~Presentation\\_de\\_la\\_MICOPAX.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/2882~v~Presentation_de_la_MICOPAX.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), Atelier Commun CEA-UIT sur la Cybersécurité et la Cybercriminalité, Rapport Final, Libreville, Gabon, 28 novembre – 2 décembre 2011, 16 p., [http://www.itu.int/ITU-D/projects/ITU\\_EC\\_ACP/hipssa/events/2011/WDOcs/CA\\_5/Rapport%20final.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/projects/ITU_EC_ACP/hipssa/events/2011/WDOcs/CA_5/Rapport%20final.pdf) (consulté le 30 mars 2011).

## **COMMUNAUTE ECONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (CEDEAO)**

République Togolaise, Décret n° 83-4 du 6 janvier 1983 ordonnant la publication du protocole d'assistance mutuelle en matière de défense entre les gouvernements des États membres de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), signé à Freetown (Sierra Leone) le 29 mai 1981, Journal Officiel de la République Togolaise (JORT) du 16 février 1993, pp. 111-114, [http://www.legitogo.gouv.tg/annee\\_txt/1983/Pages%20from%20jo\\_1983-006-3.pdf](http://www.legitogo.gouv.tg/annee_txt/1983/Pages%20from%20jo_1983-006-3.pdf) (consulté le 15 mars 2012).

Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement de conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité, Lomé (Togo), 10 décembre 1999, [http://www.afrimap.org/english/images/treaty/CEDEAO\\_Protocole\\_Conflits.pdf](http://www.afrimap.org/english/images/treaty/CEDEAO_Protocole_Conflits.pdf) (consulté le 15 mars 2012).

Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Protocole A/SP1/12/01 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité, Dakar (Sénégal), 21 décembre 2001, <http://www.comm.ecowas.int/sec/fr/protocoles/Protocole-additionnel-sur-la-Bonne-gouvernance-et-la-democ.pdf> (consulté le 15 mars 2012).

Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Règlement MSC/REG.1/01/08, Cadre de Prévention des Conflits de la CEDEAO (CPCC), 16 janvier 2008, [http://www.comm.ecowas.int/dept/h/h1/fr/ecw\\_conflit\\_prevention.pdf](http://www.comm.ecowas.int/dept/h/h1/fr/ecw_conflit_prevention.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

Commission de la CEDEAO, Rapport Annuel 2009, « Approfondissement de l'intégration régionale en réponse à la crise mondiale », Abuja, décembre 2009, 162 p., p.81, <http://capacity4dev.ec.europa.eu/west-africa-regional-integration/document/rapport-annuel-cedeao-2009> (consulté le 30 mars 2012).

### **Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD)**

Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), 6ème Sommet du Comité des Chefs d'États et de Gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD, « Mécanisme Africain D'Évaluation Entre Pairs (MAEP) : Document de base », NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MOU/Annex II, Abuja, Nigéria, 9 mars 2003, <http://www.afrimap.org/english/images/treaty/MAEPDocdeBase-FR.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

Forum Pour le Partenariat avec l'Afrique (OCDE/NEPAD), « Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) : réflexion innovante de l'Afrique sur la gouvernance », 14 p., 8ème réunion du FPA, Berlin, Allemagne, 22-23 mai 2007, <http://www.oecd.org/fr/forumpartenariat/afrique/documentsdereunion/38680400.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

## **ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE (OUA)**

Organisation de l'Unité Africaine, Charte de l'OUA, 25 mai 1963, [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Treaties\\_Conventions\\_fr/CHARTE%20de%20l%20OUA%20fr.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/CHARTE%20de%20l%20OUA%20fr.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Organisation de l'Unité Africaine, Conférence des Chefs d'État et de gouvernement, vingt-neuvième session ordinaire, « Déclaration de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement sur la création au sein de l'OUA d'un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits », AHG/Décl. 3 (XXIX), Le Caire, 28-30 juin 1993, [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Assemblee%20fr/ASS93.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Assemblee%20fr/ASS93.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Organisation de l'Unité Africaine, Déclaration solennelle sur la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), Lomé, Togo, le 11 juillet 2000, <http://www.afrimap.org/english/images/treaty/CSSDCASolDecfr.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

Organisation de l'Unité Africaine, Conférence des Chefs d'État et de gouvernement, quatrième session extraordinaire, 8-9 novembre 1999, Déclaration de Syrte, EAHG/Décl. (IV) Rév.1, [http://www.africa-union.org/Official\\_documents/Assemblee%20fr/ASS99b.pdf](http://www.africa-union.org/Official_documents/Assemblee%20fr/ASS99b.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Sommet Afrique-Europe sous l'égide de l'OUA et de l'UE, Déclaration du Caire, 3 et 4 avril 2000, 15 p., [http://www.fnh.org/francais/fnh/uicn/pdf/declaration\\_caire.pdf](http://www.fnh.org/francais/fnh/uicn/pdf/declaration_caire.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

### **Afrique (divers)**

Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache associés à cette Communauté, 20 juillet 1963, <http://www.bonfedhaiti.gouv.ht/Docs/Conventions/ConventionYaounde.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

Côte d'Ivoire, Programme National de Réinsertion et de Réhabilitation Communautaire (PNRRC, Côte d'Ivoire), « Accords sur la Crise Ivoirienne », [http://www.pnrri-ci.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=76&Itemid=40](http://www.pnrri-ci.org/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=40) (consulté le 15 février 2012).

### **AFRIQUE – CHINE**

Forum sur la Coopération Sino-africaine (FCSA), « Déclaration de Beijing », Beijing, le 12 octobre 2000, <http://www.focac.org/fra/ltada/dyjbzjhy/D2009/t168987.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

Forum sur la Coopération Sino-africaine (FCSA), « Programme de coopération sino-africaine sur le développement économique et social », Beijing, 12 octobre 2000, <http://www.focac.org/fra/ltada/dyjbzjhy/D2009/t168986.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

« La Politique de la Chine à l'égard de l'Afrique », 8 p., 12 janvier 2006, <http://bj.china-embassy.org/fra/zxxx/t230780.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

Forum sur la Coopération Sino-africaine (FCSA), « Sommet de Beijing et 3e Conférence ministérielle », Beijing, les 4 et 5 novembre 2006,

<http://www.focac.org/fra/ltada/dsjbzjhyhbjfh/> (consulté le 30 novembre 2011).

Forum sur la Coopération Sino-africaine (FCSA), « Déclaration du Sommet de Beijing du Forum sur la Coopération sino-africaine », 4-5 novembre 2006 (mise en ligne le 16 novembre 2006), <http://www.focac.org/fra/ltada/dsjbzjhyhbjfh/DOC2009/t280375.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

Forum sur la Coopération Sino-africaine (FCSA), « Plan d'Action de Beijing (2007-2009) » (mise en ligne le 16 novembre 2006), <http://www.focac.org/fra/ltada/dsjbzjhyhbjfh/DOC2009/t280374.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

Forum sur la Coopération Sino-africaine (FCSA), « Mise en œuvre du suivi du Sommet de Beijing du Forum sur la Coopération sino-africaine » (mise en ligne le 10 novembre 2009), <http://www.focac.org/fra/ltada/dsjbzjhy/hywj/t627505.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

Forum sur la Coopération Sino-africaine (FCSA), « Déclaration de Charm El-Cheikh du Forum sur la coopération sino-africaine », 8-9 novembre 2009, (mise en ligne le 12 novembre 2009), <http://www.focac.org/fra/ltada/dsjbzjhy/hywj/t626390.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

Forum sur la Coopération Sino-africaine (FCSA), « Plan d'action de Charm El-Cheikh (2010-2012) » (mise en ligne le 12 novembre 2009), <http://www.focac.org/fra/ltada/dsjbzjhy/hywj/t630766.htm> (consulté le 30 novembre 2011).

Livre blanc sur la Coopération économique et commerciale entre la Chine et l'Afrique, Office d'information du Conseil des Affaires d'État de la République Populaire de Chine, Beijing, décembre 2010, [http://french.beijingreview.com.cn/magazine/2011-02/27/content\\_334066.htm](http://french.beijingreview.com.cn/magazine/2011-02/27/content_334066.htm) (consulté le 30 novembre 2011).

« Coopération Économique et Commerciale entre la Chine et l'Afrique », Office d'information du Conseil des Affaires d'État de la République Populaire de Chine, 15 p., Beijing, décembre 2010 (mise en ligne du 27 février 2011), [http://french.beijingreview.com.cn/blancs/txt/2011-02/27/content\\_350699.htm](http://french.beijingreview.com.cn/blancs/txt/2011-02/27/content_350699.htm) (consulté le 30 novembre 2011).

Forum sur la Coopération Sino-africaine (FCSA), « Chine-Afrique: un immense potentiel de coopération économique », 30 janvier 2012, <http://www.focac.org/fra/zfgx/jmhzt899836.htm> (consulté le 15 mars 2012).

Forum sur la Coopération Sino-Africaine (FCSA), « Déclaration de Beijing de la 5e Conférence ministérielle du Forum sur la Coopération sino-africaine », 23 juillet 2012, <http://www.focac.org/fra/dwjbzjjhss/hywj/t954376.htm> (consulté le 30 août 2012).

Forum sur la Coopération Sino-Africaine, « Plan d'action de Beijing (2013-2015) de la 5e Conférence ministérielle du Forum sur la Coopération sino-africaine », 23 juillet 2012, <http://www.focac.org/fra/dwjbzjjhss/hywj/t954628.htm> (consulté le 30 août 2012).

## ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Nations Unies, Charte des Nations Unies, <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap7.shtml> (consulté le 15 septembre 2012).

### RESOLUTIONS DU CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES

Conseil de Sécurité, Résolution N° 161 sur la question du Congo, du 21 février 1961, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/161\(1961\)&Lang=E&style=B](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/161(1961)&Lang=E&style=B) (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 169 sur la question du Congo, du 24 novembre 1961, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/169\(1961\)&Lang=E&style=B](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/169(1961)&Lang=E&style=B) (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1125 (1997) sur Situation en République centrafricaine, S/RES/1125 (1997), 6 août 1997, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1125\(1997\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1125(1997)) (consulté le 15 février 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1233 sur la situation en Guinée-Bissau, S/RES/1233 (1999), 6 avril 1999, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1233\(1999\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1233(1999)) (consulté le 30 novembre 2011).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1279 sur la situation en République démocratique du Congo, S/RES/1279 (1999), <http://www.un.org/french/docs/sc/1999/99s1279.htm> (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1291 sur la situation concernant la République démocratique du Congo, S/RES/1291 (2000), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/313/36/PDF/N0031336.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1327 sur le Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies, adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 4220e séance, S/RES/1327 (2000), 13 novembre 2000, <http://www.un.org/french/docs/sc/2000/res1327f.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1479 (2003) sur la situation en Côte d'Ivoire, S/RES/1479 (2003), 13 mai 2003, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/357/87/PDF/N0335787.pdf?OpenElement> (consulté le 15 février 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1484 du 30 mai 2003, sur la situation concernant la République démocratique du Congo, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/2334~v~Resolution\\_1484\\_-\\_deploiement\\_d\\_une\\_force\\_internationale\\_interimaire\\_d\\_urgence\\_a\\_Bunia\\_-\\_S\\_RES\\_1484\\_2003\\_.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/2334~v~Resolution_1484_-_deploiement_d_une_force_internationale_interimaire_d_urgence_a_Bunia_-_S_RES_1484_2003_.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1493 (2003) sur la situation concernant la République Démocratique du Congo, S/RES/1493 (2003), 28 juillet 2003, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/443/16/PDF/N0344316.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1501 sur la situation concernant la République

démocratique du Congo, S/RES/1501 (2003), 26 août 2003, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/476/58/PDF/N0347658.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1528 (2004) sur la situation en Côte d'Ivoire, S/RES/1528 (2004), 9 mars 2004, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/253/21/PDF/N0425321.pdf?OpenElement> (consulté le 15 février 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1542 sur la question concernant Haïti, 30 avril 2004, S/RES/1542 (2004), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/99/PDF/N0433299.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012)

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1592 (2005) sur la situation concernant la République Démocratique du Congo, S/RES/1592 (2005), du 30 mars 2005, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/288/92/PDF/N0528892.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1671 (2006) sur la situation concernant la République Démocratique du Congo, S/RES/1671 (2006), du 25 avril 2006, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/326/71/PDF/N0632671.pdf?OpenElement>, (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1706 (2006) sur les Rapports du Secrétaire général sur le Soudan, S/RES/1706 (2006), 31 août 2006, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/484/65/PDF/N0648465.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1744 (2007) sur la situation en Somalie, S/RES/1744 (2007), 20 février 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/245/32/PDF/N0724532.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1769 (2007) sur les Rapports du Secrétaire général sur le Soudan, S/RES/1769 (2007), 31 juillet 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/445/53/PDF/N0744553.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1809 (2008) sur la Paix et sécurité en Afrique, S/RES/1809 (2008), 16 avril 2008, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/308/13/PDF/N0830813.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1814 (2008) sur la situation en Somalie, S/RES/1814 (2008), 15 mai 2008, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/343/80/PDF/N0834380.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1816 (2008) sur la situation en Somalie, S/RES/1816 (2008), 2 juin 2008, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/361/78/PDF/N0836178.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1843 sur la situation concernant la République Démocratique du Congo, S/RES/1843 (2008), 20 novembre 2008, [http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/361/78/PDF/N0836178.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/611/44/PDF/N0861144.pdf?OpenElement](http://ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/611/44/PDF/N0861144.pdf?OpenElement) (consulté le 10 novembre 2011).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1861 sur la situation au Tchad, en République centrafricaine et dans la sous-région, S/RES/1861 (2009), 14 janvier 2009, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1861%20\(2009\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1861%20(2009)) (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1872 (2009) sur la situation en Somalie, S/RES/1872 (2009), 26 mai 2009, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/349/47/PDF/N0934947.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1876 sur la situation en Guinée-Bissau, S/RES/1876 (2009), 26 juin 2009, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/384/35/PDF/N0938435.pdf?OpenElement> (consulté le 30 novembre 2011).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 1925 (2010) sur la situation concernant la République démocratique du Congo, S/RES/1925 (2010), 28 mai 2010, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1925%20\(2010\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925%20(2010)) (consulté le 30 novembre 2011).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 2003 (2011) sur les Rapports du Secrétaire général sur le Soudan, S/RES/2003 (2011), 29 juillet 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/438/86/PDF/N1143886.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 2010 (2011) sur la situation en Somalie, S/RES/2010 (2011), 30 septembre 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/525/78/PDF/N1152578.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012). Conseil de Sécurité, Résolution N° 1778 sur la situation au Tchad, en République centrafricaine et dans la sous-région, S/RES/1778 (2007), 25 septembre 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/516/16/PDF/N0751616.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 2019 (2011) sur la situation en Bosnie-Herzégovine, 16 novembre 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/595/67/PDF/N1159567.pdf?OpenElement> (consulté le 30 novembre 2011).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 2036 (2012) sur la situation en Somalie, S/RES/2036 (2012), 22 février 2012, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/238/48/PDF/N1223848.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Résolution N° 2043 sur la situation au Moyen-Orient (Syrie), S/RES/2043 (2012), 21 avril 2012, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/305/92/PDF/N1230592.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

## LETTRES DU SECRETAIRE GENERAL ET RAPPORTS AU CONSEIL DE SECURITE

Conseil de Sécurité, Lettre datée du 5 juin 2007, adressée au Président du Conseil de Sécurité

par le Secrétaire général Rapport du Secrétaire général et du Président de la Commission de l'Union Africaine sur l'opération hybride au Darfour, S/2007/307/Rev.1, 5 juin 2007, 32 p., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/369/69/PDF/N0736969.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Rapport du Secrétaire général sur la Somalie, S/2010/675, 30 décembre 2010 ; p. 20, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/703/95/PDF/N1070395.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Rapport spécial sur la Somalie présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 1863 (2009) du Conseil de Sécurité, S/2009/210, 16 avril 2009, p. 23, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/302/42/PDF/N0930242.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, « Agenda pour la paix, Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix », Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de Sécurité le 31 janvier 1992, A/47/277, S/24111, 17 juin 1992, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/62/PDF/N9225962.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, « Lettre datée du 12 avril 2006, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire général », Annexe I, « Lettre datée du 27 décembre 2005, adressée au Secrétaire d'État aux affaires étrangères et au Commonwealth du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix », S/2006/219, 13 avril 2006, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3331~v~Lettre\\_adressee\\_au\\_President\\_du\\_Conseil\\_par\\_le\\_Secretaire\\_General\\_-\\_recommande\\_l\\_autorisation\\_du\\_deploiement\\_de\\_la\\_mission\\_EUFOR\\_R\\_D\\_Congo\\_echange\\_d.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3331~v~Lettre_adressee_au_President_du_Conseil_par_le_Secretaire_General_-_recommande_l_autorisation_du_deploiement_de_la_mission_EUFOR_R_D_Congo_echange_d.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil de Sécurité, « Lettres identiques, datées du 18 juillet 1997, adressées au Secrétaire Général et au Président du Conseil de Sécurité par la Chargée d'Affaires par intérim de la Mission permanente de la République Centrafricaine auprès de l'Organisation des Nations Unies », S/1997/561, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/199/42/PDF/N9719942.pdf?OpenElement> (consulté le 15 février 2012).

Conseil de Sécurité, « Rapport du Secrétaire-Général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix dans ce pays », S/2007/576, 11 p., p. 10, 28 septembre 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/513/46/PDF/N0751346.pdf?OpenElement> (consulté le 30 novembre 2011).

Conseil de Sécurité, « Supplément à l'Agenda pour la Paix : Rapport de situation présenté par le Secrétaire Général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies », A/50/60, S/1995/1, 25 janvier 1995, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/50/60](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/50/60) (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil de Sécurité, « Un « Nouvel horizon » au Conseil de Sécurité pour les opérations de

maintien de la paix, avec en point de mire une coopération renforcée avec les pays contributeurs de troupes », 6153e séance, CS/9694, 29 juin 2009, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2009/CS9694.doc.htm> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Lettre datée du 13 mars 2007, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire Général, « Accord politique de Ouagadougou », S/2007/144, 13 mars 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/268/95/PDF/N0726895.pdf?OpenElement> (consulté le 15 février 2012).

Conseil de Sécurité, Lettre datée du 23 mai 2007, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire général - Rapport du Secrétaire général et du Président de la Commission de l'Union Africaine sur l'opération hybride au Darfour, S/2007/307, 24 mai 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/356/60/PDF/N0735660.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Lettre datée du 28 mars 2006, adressée au Secrétaire général par la Ministre des affaires étrangères de l'Autriche, S/2006/219, Annexe II, 13 avril 2006, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3331~v~Lettre\\_adressee\\_au\\_President\\_du\\_Conseil\\_par\\_le\\_Secretaire\\_General\\_-\\_recommande\\_l\\_autorisation\\_du\\_deploiement\\_de\\_la\\_mission\\_EUFOR\\_R\\_D\\_Congo\\_echange\\_d.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3331~v~Lettre_adressee_au_President_du_Conseil_par_le_Secretaire_General_-_recommande_l_autorisation_du_deploiement_de_la_mission_EUFOR_R_D_Congo_echange_d.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Lettre datée du 5 juin 2007, adressée au Président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire général - Rapport du Secrétaire général et du Président de la Commission de l'Union Africaine sur l'opération hybride au Darfour, S/2007/307/Rev.1, 5 juin 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/369/69/PDF/N0736969.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Lettre du représentant permanent du Tchad auprès des Nations Unies, du 21 mai 2010, adressée au président du Conseil de Sécurité, S/2010/250 (citée dans la Résolution 1923 du Conseil de sécurité, du 25 mai 2010), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/375/71/PDF/N1037571.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

Conseil de Sécurité, Lettre du Secrétaire-Général des Nations Unies, Ban Ki-moon, à M. Javier Solana, Haut-Représentant de l'UE pour la PESC, New-York, 4 décembre 2008, <http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/0/50/29/09/20081208180218514.pdf> (consulté le 10 novembre 2011).

Conseil de Sécurité, Rapport de la mission d'évaluation des incidences de la crise libyenne sur la région du Sahel, 7-23 décembre 2011, S/2012/42, 18 janvier 2012, 25 p., p. 12, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/208/64/PDF/N1220864.pdf?OpenElement> (consulté le 15 mars 2012).

Conseil de Sécurité, Rapport du Secrétaire Général sur la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union Africaine dans le domaine de la paix et de la sécurité, S/2011/805, 29 décembre 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/648/86/PDF/N1164886.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, Rapport du Secrétaire général sur le Tchad et la République

centrafricaine, S/2007/488, 10 août 2007, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/448/22/PDF/N0744822.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, S/2012/283, Rapport du Secrétaire général sur la Somalie, 1er mai 2012, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/319/75/PDF/N1231975.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Conseil de Sécurité, S/2012/74, Rapport spécial du Secrétaire général sur la Somalie, 31 janvier 2012, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/217/66/PDF/N1221766.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Nations Unies, « Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies », A/55/305, S/2000/809, 21 août 2000, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/71/PDF/N0059471.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

Nations Unies, « Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies », A/55/305, S/2000/809, 21 août 2000, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/71/PDF/N0059471.pdf?OpenElement> (consulté le 30 octobre 2011).

Nations Unies, Assemblée générale/Conseil de Sécurité, « Appui aux opérations de maintien de la paix de l'Union Africaine autorisées par l'Organisation des Nations Unies - Rapport du Secrétaire Général », A/64/359–S/2009/470, 18 septembre 2009, 20 p., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/659/54/PDF/N0865954.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Nations Unies, Assemblée Générale/Conseil de Sécurité, « Rapport du Groupe d'experts Union Africaine-ONU sur les modalités d'appui des opérations de maintien de la paix de l'Union Africaine », A/63/666–S/2008/813, 31 décembre 2008, 26 p., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/659/54/PDF/N0865954.pdf?OpenElement> (consulté le 28 mai 2012).

Nations Unies, Les opérations de maintien de la paix, « Financer les opérations », <http://www.un.org/fr/peacekeeping/operations/financing.shtml> (consulté le 15 septembre 2012).

Nations Unies, Lettre du Secrétaire-Général des Nations Unies, Ban Ki-moon à Javier Solana, Haut-Représentant de l'UE pour la PESC, New-York, 4 décembre 2008, <http://ddata.Over-blog.com/xxxyyy/0/50/29/09/20081208180218514.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

Nations Unies, Répertoire de la pratique du Conseil de Sécurité – Supplément 1989 – 1992, Chapitre VIII, « Examen des questions relevant de la responsabilité du Conseil de Sécurité à l'égard du maintien de la paix et de la sécurité internationales », 29. « Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix - Débats initiaux », pp. 630-634, [http://www.un.org/fr/sc/repertoire/89-92/CHAPTER%208/08%20Chapter%20VIII-opt\\_French.pdf](http://www.un.org/fr/sc/repertoire/89-92/CHAPTER%208/08%20Chapter%20VIII-opt_French.pdf) (consulté le 30 octobre 2011).

## ASSEMBLEE GENERALE

Assemblée Générale, cinquième session, 302e session plénière, résolutions adoptées sous les rapports de la Première Commission, résolution 377 du 3 novembre 1950, « L'Union pour le

Maintien de la Paix », <http://www.un.org/depts/dhl/landmark/pdf/ares377f.pdf> (consulté le 28 mai 2012).

Assemblée générale, Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de maintien de la paix, A/45/594, 9 octobre 1990, [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A%2F45%2F594&Submit=Recherche&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2F45%2F594&Submit=Recherche&Lang=F) (consulté le 28 mai 2012).

Assemblée Générale, Soixantième session, Résolution adoptée par l'Assemblée générale, « Document final du Sommet mondial de 2005 », A/RES/60/1, 42 p., pp. 33-34, 24 octobre 2005, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021755.pdf> (consulté le 30 octobre 2011).

## MISSIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

« Maintien de la paix », fiche technique sur le maintien de la paix de l'ONU du 30 avril 2012, [http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/archives\\_2012/note04.pdf](http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/archives_2012/note04.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BANUGBIS), « République de la Guinée-Bissau, Recensement des Forces Armées », 15 p., p.3, 4 avril 2008, <http://uniogbis.unmissions.org/Portals/unogbis/Articles/Guinea-Bissau%20Armed%20Forces%20census.pdf> (consulté le 30 novembre 2011).

Nations Unies, « African Union – United Nations Mission in Darfur, UNAMID, Information kit », juin 2012, 26 p., [http://unamid.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=5\\_RZRTzfgrw%3d&tabid=11042&language=en-US](http://unamid.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=5_RZRTzfgrw%3d&tabid=11042&language=en-US) (consulté le 10 juin 2012).

Nations Unies, « Contributeurs pour les missions de maintien de la paix des Nations Unies », sommaire mensuel des contributions, 30 avril 2012, [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12_1.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Nations Unies, « Contributions aux missions des Nations Unies par pays », 30 avril 2012, [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12\\_5.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/apr12_5.pdf) (consulté le 28 mai 2012).

Nations Unies, « Maintien de la paix », <http://www.un.org/fr/peacekeeping/> (consulté le 28 mai 2012).

Nations Unies, « MINUAD, Opération hybride de l'Union Africaine et des Nations Unies au Darfour – Faits et chiffres », <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/unamid/facts.shtml> (consulté le 3 juin 2012).

Nations Unies, « MINUT Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste », <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/unmit/> (consulté le 28 mai 2012).

Nations Unies, « MONUSCO, Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo », Faits et chiffres, 2012, <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/monusco/facts.shtml> (consulté le 30 septembre 2012).

Nations Unies, « ONUMOZ, Opération de l'ONU au Mozambique », <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/past/onumoz/index.shtml> (consulté le 15 novembre 2011).

Nations Unies, « République centrafricaine et au Tchad - MINURCAT-Faits et chiffres »,

2010 ; <http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/minurcat/facts.html> (consulté le 30 octobre 2011).

Organisation des Nations Unies, Missions de la paix, « Les opérations passées », « ONUSOM I », <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom1backgr2.html> (consulté le 15 avril 2012).

Organisation des Nations Unies, Missions de la paix, « Les opérations passées », « ONUSOM II », <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2backgr2.html> (consulté le 15 avril 2012).

## **NATIONS UNIES (DIVERS)**

Nations Unies, « Organisations intergouvernementales invitées, de façon permanente, à participer en qualité d'observateurs aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale de l'ONU », <http://www.un.org/fr/members/intergovorg.shtml> (consulté le 28 mai 2012).

## **COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE**

Cour International de Justice (CIJ), « Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria; Guinée équatoriale (intervenant)) », Arrêt, C. I. J., Recueil 2002, p. 303, 10 octobre 2002, <http://www.icj-cij.org/docket/files/94/7452.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

Cour Internationale de Justice (CIJ), Burkina, Mali, Différend frontalier, Arrêt, C.I.J., Recueil 1986, p. 554, 22 décembre 1986, <http://www.icj-cij.org/docket/files/69/6447.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

## **ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD (OTAN)**

OTAN, « Background on NATO command structure review », OTAN, juin 2011, [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_06/20110609-Backgrounder\\_Command\\_Structure.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_06/20110609-Backgrounder_Command_Structure.pdf) (consulté le 15 avril 2012).

OTAN, « Concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord – Engagement actif, défense moderne », OTAN, 19 novembre 2010, [http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_68580.htm) (consulté le 30 octobre 2011).

OTAN, « L'OTAN et la Libye – Opération Unified Protector », [http://www.nato.int/cps/en/SID-F3168BE5-0CF52443/natolive/topics\\_71652.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-F3168BE5-0CF52443/natolive/topics_71652.htm) (consulté le 15 janvier 2012).

OTAN, « La défense intelligente », <http://www.nato.int/cps/fr/natolive/78125.htm> (consulté le 15 septembre 2012).

OTAN, « Le financement commun à l'OTAN : principe et pratiques, Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) », [http://www.nato.int/cps/fr/SID-8C084113-B52163E6/natolive/topics\\_67655.htm](http://www.nato.int/cps/fr/SID-8C084113-B52163E6/natolive/topics_67655.htm) (consulté le 18 avril 2012).

OTAN, « Le financement de l'OTAN », [http://www.nato.int/cps/fr/SID-8C084113-B52163E6/natolive/topics\\_67655.htm](http://www.nato.int/cps/fr/SID-8C084113-B52163E6/natolive/topics_67655.htm) (consulté le 15 septembre 2012).

OTAN, « Opérations de lutte contre la piraterie »,

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_48815.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm) (consulté le 1 octobre 2012).

OTAN, Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, Londres, le 19 juin 1951, [http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official\\_texts\\_17265.htm?selectedLocale=fr](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_17265.htm?selectedLocale=fr) (consulté le 28 mai 2012).

OTAN, Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord et les autres États participant au Partenariat pour la paix sur le statut de leurs Forces, Bruxelles, le 19 juin 1995, [http://www.nato.int/cps/fr/SID-379C5E88-4F4F77AA/natolive/official\\_texts\\_24742.htm?selectedLocale=fr](http://www.nato.int/cps/fr/SID-379C5E88-4F4F77AA/natolive/official_texts_24742.htm?selectedLocale=fr) (consulté le 28 mai 2012).

## UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE (UEO)

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « L'Agence Européenne de Défense : deux ans après », rapport présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale par M. Yves POZZO di BORGIO (France), rapporteur, document A/1965, 6 juin 2007.

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « L'évolution de la politique d'armement en Europe – Réponse au rapport annuel du Conseil », rapport présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale par M. Agramunt Font de Mora (Espagne), rapporteur, document A/1840, 3 décembre 2003.

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « L'UEO, Union de l'Europe Occidentale », rapport présenté par Mme Guirado (Espagne) et Mme Katseli (Grèce), au nom de la Commission pour les relations parlementaires et publiques, A/1583, 148 p., 25 novembre 1997.

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « La coopération européenne dans le domaine des hélicoptères militaires », rapport présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale par Mme Claire Curtis-Thomas (Royaume-Uni), rapporteure, document A/2075, 16 juin 2010.

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « La stratégie de sécurité nationale des États-Unis et ses conséquences pour l'Europe de la défense », rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Renzo Gubert (Sénateur, Italie), rapporteur, 33 p., Strasbourg, le 4 juin 2003, [http://ueo.cvce.lu/fr/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2003/1824.html#P68\\_2359](http://ueo.cvce.lu/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2003/1824.html#P68_2359) (consulté le 30 octobre 2011).

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « Le programme Européen d'Acquisition de Technologie (ETAP) – Réponse au rapport annuel du Conseil », rapport présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale par M. Edward O'Hara (Royaume-Uni), rapporteur, document A/1901, 14 juin 2005.

Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, « Véhicules blindés européens : les programmes en cours », rapport présenté au nom de la Commission technique et aérospatiale par M. Axel Fischer, président et rapporteur (Allemagne) et Mme Tuija Nurmi (Finlande), rapporteure, document A/2034, 3 juin 2009.

Union de l'Europe Occidentale, Conseil des Ministres de l'UEO, Déclaration de Paris, 13 mai 1997, partie V, paragraphe 22, [http://www.cvce.eu/obj/Declaration\\_de\\_Paris\\_fait\\_e\\_par\\_le\\_Conseil\\_des\\_ministres\\_de\\_l\\_UE\\_O\\_13\\_mai\\_1997-fr-0322378d-b507-4eab-8b05-4a4ed782dcc4.html](http://www.cvce.eu/obj/Declaration_de_Paris_fait_e_par_le_Conseil_des_ministres_de_l_UE_O_13_mai_1997-fr-0322378d-b507-4eab-8b05-4a4ed782dcc4.html) (consulté le 30 octobre 2011).

Union de l'Europe Occidentale, Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité, La Haye, 27 octobre 1987, <http://www.weu.int> (consulté le 30 octobre 2011).

## BANQUE MONDIALE

Banque Mondiale, « Programme multi-pays de Démobilisation et Réintégration (MPDR) : Évaluation de fin de programme » (audit indépendant), 160 p., juin 2010, [http://www.mdrp.org/PDFs/MDRP\\_ReportFinalScanteam\\_fn.pdf](http://www.mdrp.org/PDFs/MDRP_ReportFinalScanteam_fn.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

Banque Mondiale, Programme multi-pays de Démobilisation et Réintégration (MPDR), « MDRP Rapport final, Vue d'ensemble des résultats du programme », MDRP, 99 p., juillet 2010, [http://www.mdrp.org/PDFs/MDRP\\_Final\\_Report\\_fn.pdf](http://www.mdrp.org/PDFs/MDRP_Final_Report_fn.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

Banque Mondiale, Programme Transitionnel de Démobilisation et Réintégration (TDRP), « 12ème Rapport trimestriel du TDRP – avril/juin 2012 », 17 p., [http://www.tdrp.net/PDFs/TDRP\\_QR12\\_Apr\\_Jun\\_12.pdf](http://www.tdrp.net/PDFs/TDRP_QR12_Apr_Jun_12.pdf) (consulté le 30 mars 2012).

## FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

Fonds Monétaire International, « Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne, Reprise et nouveaux risques », Études économiques et financières, 130 p., avril 2011, <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/reo/2011/afr/sreo0411f.pdf> (consulté le 15 novembre 2011).

## FRANCE

Assemblée Nationale (France), Projet de loi adopté par le Sénat, autorisant la ratification du traité instituant un partenariat de défense entre la République française et la République gabonaise, AN n°3195, 2 mars 2011, 12 p., <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl3195.pdf> (consulté le 30 mars 2012).

État-Major des Armées (France), « Les Éléments français au Sénégal », <http://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/senegal/dossier/les-elements-francais-au-senegal> (consulté le 1er septembre 2012).

État-Major des Armées (France), « Les forces françaises au Gabon », <http://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/gabon/dossier/les-forces-francaises-au-gabon> (consulté le 1er septembre 2012).

État-Major des Armées (France), « Les forces françaises stationnées à Djibouti », <http://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/djibouti/dossier/les-forces-francaises-stationnees-a-djibouti> (consulté le 1er septembre 2012).

Ministère de la Défense (France), « Carte des opérations extérieures », [http://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques\\_complementaires/carte-des-operations-exterieures](http://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/carte-des-operations-exterieures) (consulté le 15 septembre 2012).

Ministère de la Défense (France), « Corymbe : le Ventôse intervient au profit d'un navire piraté », 31 août 2012, <http://www.defense.gouv.fr/operations/autres-operations/operations-punctuelles/corymbe-le-ventose-intervient-au-profit-d-un-navire-pirate> (consulté le 5 septembre 2012).

État-Major des Armées (France), « Forces prépositionnées », <http://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees> (consulté le 10 août 2012).

Ministère de la Défense (France), « Les chiffres clés de la défense », Édition 2012, juillet 2012, p. 17, <http://www.defense.gouv.fr/content/download/174971/1890220/file/Chiffres%20cl%C3%A9s%20D%C3%A9fense%20ed-2012.pdf> (consulté le 10 août 2012).

Ministère de la Défense (France), « Les financements de la PSDC », Délégation aux affaires stratégiques (DAS), 12 mars 2012, <http://www.defense.gouv.fr/das/rerelations-internationales/l-europe-de-la-defense/les-financements-de-la-psdc/les-financements-de-la-psdc> (consulté le 15 avril 2012).

Ministère de la Défense (France), « Opérations », <http://www.defense.gouv.fr/operations> (consulté le 20 août 2012).

Ministère de la Défense (France), « Plaquette Mindef 2012, mars 2012, p.11, <http://www.defense.gouv.fr/content/download/161945/1670792/file/Plaquette%20Mindef%202012.pdf> (consulté le 10 avril 2012).

Ministère de la Défense (France), Armée de Terre, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, « Concept d'emploi des unités PROTERRE », 000464/DEF/EMAT/B.EMP/ES.11, 27 mars 2009, <http://fr.scribd.com/doc/86552883/Otiad-Concept-Proterre-2> (consulté le 10 novembre 2011).

Ministère de la Défense (France), Marine Nationale, « Permanence opérationnelle », <http://www.defense.gouv.fr/marine/decouverte/operations/permanence-operationnelle> (consulté le 11 novembre 2011).

Ministère de la Défense (France), Opérations, « Les éléments français au Tchad (EFT) », <http://www.defense.gouv.fr/operations/tchad/dossier/les-elements-francais-au-tchad-ef> (consulté le 10 novembre 2011).

Ministère de la Défense (France), Opérations, « Les forces françaises en République Centrafricaine – L'opération BOALI », <http://www.defense.gouv.fr/operations/autres-operations/operation-boali-rca/dossier/les-forces-francaises-en-republique-centrafricaine> (consulté le 15 février 2012).

Ministère de la Défense (France), Opérations, « Les forces françaises en République Centrafricaine – La MICOPAX », <http://www.defense.gouv.fr/operations/autres-operations/operation-boali-rca/dossier/les-forces-francaises-en-republique-centrafricaine> (consulté le 15 février 2012).

Ministère de la Défense (France), Opérations, « Les forces françaises en Côte d'Ivoire », <http://www.defense.gouv.fr/operations/tchad/dossier/les-elements-francais-au-tchad-ef> (consulté le 30 juillet 2012).

Ministère de la Défense (France), Opérations, « Les forces françaises en Côte d'Ivoire – La crise post-électorale de 2010 », <http://www.defense.gouv.fr/operations/tchad/dossier/les-elements-francais-au-tchad-ef> (consulté le 30 juillet 2012).

Ministère de la Défense (France), Renforcement des capacités africaines de maintien de la Paix, Concept interarmées CIA-3.24(B)\_RECAMP (2011), N°179/DEF/CICDE/NP, « Chapitre 2 – Le concept RECAMP, Section II – Finalités » 48 p., p. 19, 22 septembre 2011, [http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/20120229\\_np\\_cicde\\_cia-3-24b-recamp.pdf](http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/20120229_np_cicde_cia-3-24b-recamp.pdf) (consulté le 15 février 2012).

Ministère des Affaires Étrangères (France), « La France et le Soudan », <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/defense-et-securite/crises-et-conflits/soudan-1091/la-france-et-le-soudan/> (consulté le 28 mai 2012).

Ministère des affaires étrangères (France), Document Cadre de Partenariat - France-Togo (2008-2012), II. Activité des bailleurs de fonds, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/togo/la-france-et-le-togo/evenements-4216/article/document-cadre-de-partenariat-78206> (consulté le 10 octobre 2011).

Ministère des Affaires Étrangères (France), France Diplomatie – République Centrafricaine, Traités bilatéraux, <http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/cadcgp.php> (consulté le 15 février 2012).

Ministère des Affaires Étrangères (France), Texte des Accords de Linas-Marcoussis, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/cote-d-ivoire/colonne-droite-1347/documents-de-reference/article/accord-de-linas-marcoussis> (consulté le 15 février 2012).

Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies, « Somalie », <http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/dossiers-geographiques/afrique/somalie-137/Somalie> (consulté le 28 mai 2012).

République française, « Loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer », JORF n° 0004 du 6 janvier 2011, texte n° 2, p. 374, NOR: DEFX0914087L, [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=E9E1B068AF8855C227BFD507B1715C68.tpdjo10v\\_3?cidTexte=JORFTEXT000023367866&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=E9E1B068AF8855C227BFD507B1715C68.tpdjo10v_3?cidTexte=JORFTEXT000023367866&categorieLien=id) (consulté le 28 mai 2012).

République Française, Loi n° 2011-425 du 20 avril 2011 autorisant la ratification du traité instituant un partenariat de défense entre la République française et la République gabonaise, JORF n°94 du 21 avril 2011, page 7034, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023888305&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id> (consulté le 10 novembre 2011).

Sommet France-Afrique (XVIème), Le discours de La Baule (1990), Allocution prononcée par M. François Mitterrand, Président de la République, à l'occasion de la séance solennelle d'ouverture de la 16ème Conférence des Chefs d'État de France et d'Afrique, La Baule, le 20 juin 1990, RFI, [http://www.rfi.fr/actufr/articles/037/article\\_20103.asp](http://www.rfi.fr/actufr/articles/037/article_20103.asp) (consulté le 10 octobre 2011).

Sommet France-Afrique (XXème), Paris les 27 et 28 novembre 1998, Discours d'ouverture de M. Jacques Chirac, Président de la République française, <http://lesdiscours.vie-publique.fr/pdf/987000375.pdf> (consulté le 15 février 2012).

## INDEX THEMATIQUE

### A

africanisation.....	697, 711, 732
aide au développement 14, 60, 84, 89, 128, 130, 132, 135, 154, 196, 300, 301, 306, 317, 320, 322, 329, 330, 340, 347, 350, 356, 359, 375, 464, 465, 474, 694, 702, 707, 729	
Aide Publique au Développement .....	127, 292
alternative à la conditionnalité.....	364, 371
appropriation de la sécurité.....	39, 380, 538, 624, 721
attractivité .....	6, 31, 32, 292, 297, 310, 370, 376, 529, 549, 733, 734

### C

capacités 8, 10, 34, 36, 37, 38, 39, 43, 51, 58, 61, 69, 70, 77, 84, 87, 91, 93, 94, 95, 96, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 111, 112, 113, 114, 115, 151, 154, 158, 160, 161, 162, 167, 175, 176, 179, 184, 191, 193, 194, 198, 199, 200, 201, 213, 219, 225, 233, 234, 235, 236, 237, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 272, 274, 275, 276, 278, 282, 284, 285, 291, 304, 319, 321, 323, 330, 340, 343, 351, 358, 362, 370, 374, 381, 382, 384, 385, 390, 394, 396, 397, 400, 409, 410, 412, 413, 414, 415, 416, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 437, 438, 440, 441, 445, 448, 450, 451, 453, 454, 456, 457, 459, 462, 463, 464, 470, 472, 475, 477, 481, 493, 495, 496, 497, 501, 502, 503, 505, 510, 521, 530, 532, 533, 534, 549, 552, 554, 556, 558, 559, 560, 561, 566, 571, 572, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 583, 587, 588, 589, 591, 592, 593, 597, 598, 599, 600, 601, 614, 617, 622, 623, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 633, 634, 636, 641, 642, 643, 644, 646, 647, 654, 655, 658, 661, 662, 664, 665, 669, 674, 675, 677, 681, 695, 696, 699, 701, 702, 703, 706, 707, 708, 710, 711, 712, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 722, 723, 724, 728, 729, 730, 731, 733	
capacités civiles .....	267, 415
capacités militaires.....	115, 175, 257, 258, 261, 264, 267, 423, 431, 452, 554, 575
complémentarité 10, 13, 31, 32, 36, 65, 177, 221, 230, 231, 244, 267, 337, 347, 372, 377, 379, 380, 381, 382, 383, 388, 397, 398, 400, 404, 407, 418, 432, 474, 477, 480, 503, 510, 522, 532, 544, 547, 573, 616, 636, 701, 703, 725, 732	
complexe de la sécurisation .....	721
concept de paix .....	14, 19
concept de sécurité.....	14, 15, 19, 419
conditionnalité démocratique7, 27, 80, 87, 89, 117, 125, 126, 127, 129, 130, 135, 137, 195, 196, 353, 364, 371, 373, 375, 478	
conditionnalité politique 27, 36, 81, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 117, 128, 129, 130, 131, 133, 134, 137, 142, 321, 327, 345, 359, 364, 371, 612, 646, 731	
consolidation de la paix 24, 51, 91, 92, 197, 379, 405, 407, 408, 409, 411, 441, 443, 445, 452, 459, 471, 567, 592, 613, 615, 648, 650, 659, 662, 665, 688	
coopération 7, 10, 34, 39, 41, 46, 48, 49, 50, 55, 58, 60, 64, 65, 73, 75, 77, 82, 83, 84, 85, 89, 90, 92, 94, 95, 97, 102, 106, 108, 110, 115, 117, 118, 119, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 137, 143, 144, 145, 151, 153, 177, 185, 192, 194, 195, 196, 199, 200, 202, 204, 207, 208, 209, 210, 217, 218, 221, 222, 223, 224, 228, 229, 230, 231, 233, 238, 239, 241, 242, 243, 244, 245, 247, 254, 255, 256, 257, 259, 260, 261, 263, 264, 265, 268, 269, 270, 271, 272, 275, 276, 288, 289, 290, 294, 295, 296, 300, 301, 302, 304, 306, 307, 308, 309, 318, 319, 321, 322, 323, 324, 325, 328, 329, 330, 332, 333, 336, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 356, 357, 358, 362, 363, 365, 371, 375, 379, 381, 382, 383, 384, 391, 392, 393, 394, 395, 411, 412, 415, 416, 417, 418,	

419, 420, 422, 424, 425, 426, 428, 429, 431, 432, 433, 434, 436, 437, 438, 445, 458, 459, 460, 464, 465, 466, 469, 471, 473, 474, 475, 477, 484, 488, 489, 491, 493, 494, 497, 500, 502, 503, 508, 509, 511, 512, 513, 516, 520, 522, 531, 535, 537, 540, 541, 551, 552, 554, 557, 559, 560, 561, 562, 563, 565, 566, 571, 573, 575, 576, 579, 581, 583, 585, 589, 591, 595, 597, 599, 603, 605, 608, 609, 613, 615, 617, 619, 621, 623, 625, 627, 631, 632, 635, 636, 639, 641, 642, 645, 648, 656, 659, 661, 662, 664, 672, 676, 682, 684, 690, 691, 693, 694, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 713, 714, 718, 720, 726, 731

coup d'Etat..... 139, 142, 144, 569, 620  
coûts communs 175, 180, 189, 190, 272, 273, 274, 275, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 374, 674

## **D**

dilemme de la sécurité ..... 15, 17, 18, 26, 27  
domestication ..... 697, 711, 733  
Droit Humanitaire ..... 62, 67, 69, 70, 71, 72, 74  
droit international 22, 77, 83, 135, 185, 186, 373, 398, 443, 444, 446, 478, 480, 544, 594, 683, 735

## **E**

exportation de la paix..... 32

## **F**

frontière..... 138, 178, 180, 323, 401, 456, 480, 541, 543, 597, 613, 623, 686, 697

## **G**

gestion des conflits..... 441  
gestion des crises 8, 9, 10, 11, 12, 36, 39, 41, 46, 54, 56, 58, 61, 64, 65, 77, 92, 95, 96, 101, 102, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 154, 160, 166, 177, 191, 203, 213, 221, 223, 224, 225, 236, 240, 250, 255, 257, 263, 264, 267, 272, 301, 312, 355, 357, 358, 381, 382, 384, 393, 400, 415, 416, 418, 419, 427, 429, 432, 433, 441, 442, 443, 445, 447, 448, 451, 453, 454, 457, 458, 459, 461, 462, 463, 469, 473, 475, 481, 484, 495, 497, 500, 502, 503, 522, 523, 530, 531, 532, 535, 536, 541, 544, 549, 584, 588, 592, 593, 596, 599, 600, 601, 625, 627, 644, 646, 650, 654, 655, 656, 658, 662, 671, 678, 700, 714, 724, 735  
guerre 6, 9, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 34, 35, 52, 53, 59, 62, 69, 70, 72, 73, 75, 76, 86, 93, 118, 119, 125, 137, 149, 150, 177, 182, 186, 195, 196, 213, 214, 217, 235, 240, 244, 246, 257, 302, 306, 311, 313, 314, 316, 317, 335, 337, 344, 375, 386, 387, 388, 390, 394, 396, 397, 398, 401, 403, 404, 405, 406, 408, 410, 417, 431, 432, 433, 435, 438, 439, 440, 444, 445, 446, 468, 469, 491, 492, 509, 514, 534, 539, 545, 546, 563, 564, 565, 567, 568, 573, 590, 595, 601, 602, 603, 609, 611, 612, 613, 616, 618, 623, 626, 637, 654, 657, 658, 670, 682, 686, 697, 712, 721, 733  
Guerre 6, 7, 13, 21, 22, 42, 44, 62, 68, 82, 87, 90, 155, 205, 230, 246, 255, 288, 301, 311, 312, 316, 322, 352, 359, 385, 390, 435, 593, 597, 719  
guerre civile ..... 469, 590, 612  
Guerre froide..... 17, 64, 205, 312, 390

## **H**

humanitaire 42, 65, 68, 69, 70, 71, 72, 75, 77, 137, 151, 152, 154, 163, 164, 176, 177, 179, 183, 184, 185, 186, 187, 208, 240, 316, 320, 342, 372, 374, 376, 384, 399, 403, 406, 409, 440, 443, 444, 445, 446, 452, 456, 482, 489, 491, 507, 508, 509, 511, 514, 537, 541, 542, 543, 567, 595, 608, 609, 623, 641, 651, 654, 656, 659, 660, 665, 683, 696, 702, 707, 709,

713, 722, 731, 733

## **I**

identitaire ..... 16, 18, 172, 364, 681, 736  
ingérence 24, 26, 27, 68, 74, 122, 171, 207, 291, 303, 304, 324, 339, 343, 355, 358, 376, 434, 435, 438, 440, 444, 459, 733  
intergouvernemental 34, 97, 109, 193, 203, 204, 211, 219, 221, 223, 226, 229, 232, 236, 241, 256, 263, 276, 339, 370, 374, 421, 544, 633, 693  
Investissements Directs Étrangers ..... 292

## **M**

maintien de la paix 24, 28, 43, 56, 63, 65, 67, 94, 95, 105, 165, 166, 183, 234, 240, 241, 279, 285, 286, 287, 326, 328, 342, 343, 347, 358, 371, 376, 383, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 394, 396, 397, 398, 403, 404, 405, 407, 409, 411, 412, 418, 419, 420, 437, 441, 442, 445, 447, 452, 453, 454, 462, 470, 471, 473, 478, 481, 485, 488, 494, 496, 498, 502, 503, 504, 505, 510, 512, 513, 514, 515, 517, 518, 519, 523, 571, 572, 577, 578, 579, 580, 582, 588, 589, 591, 595, 596, 626, 634, 636, 637, 639, 646, 648, 649, 650, 656, 660, 661, 665, 682, 686, 687, 729, 733, 736  
menace à la paix et la sécurité internationales ..... 14  
mission civile 41, 105, 203, 246, 248, 251, 397, 483, 524, 553, 617, 622, 674, 676, 682, 693, 695, 706, 707, 709, 718  
missions de paix ..... 319, 436, 447, 573

## **O**

opération militaire 64, 77, 95, 149, 152, 154, 157, 168, 174, 175, 179, 182, 187, 188, 191, 203, 247, 250, 253, 255, 259, 274, 276, 277, 278, 280, 281, 282, 320, 401, 413, 414, 427, 457, 483, 484, 486, 490, 503, 504, 505, 506, 507, 509, 515, 528, 532, 533, 534, 535, 537, 539, 541, 581, 606, 609, 613, 692, 696, 706, 716  
opérations 9, 10, 28, 30, 31, 35, 36, 37, 39, 55, 58, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 75, 77, 95, 96, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 127, 148, 149, 153, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 165, 166, 167, 168, 169, 171, 175, 176, 179, 180, 181, 183, 184, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 194, 195, 198, 199, 200, 201, 211, 213, 218, 219, 221, 224, 225, 234, 235, 236, 237, 240, 241, 243, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 257, 258, 259, 260, 262, 263, 265, 266, 267, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 289, 311, 312, 313, 314, 316, 317, 319, 335, 347, 358, 370, 373, 374, 375, 377, 379, 380, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 393, 394, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 407, 409, 410, 411, 412, 413, 415, 416, 418, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 436, 437, 438, 445, 447, 450, 453, 455, 457, 461, 462, 470, 471, 472, 473, 474, 479, 481, 482, 483, 485, 492, 494, 496, 500, 502, 503, 504, 505, 506, 508, 509, 512, 514, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 527, 528, 529, 530, 531, 533, 535, 536, 537, 541, 543, 546, 547, 549, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 558, 562, 563, 564, 565, 566, 568, 572, 573, 577, 578, 579, 581, 582, 585, 586, 587, 588, 589, 593, 595, 596, 599, 600, 601, 623, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 632, 635, 637, 642, 643, 644, 646, 648, 650, 655, 660, 661, 667, 668, 669, 685, 686, 687, 688, 691, 694, 696, 699, 707, 710, 711, 716, 717, 725, 726, 727, 729, 731, 735  
opérations aériennes ..... 213, 252, 258, 599  
opérations de maintien de la paix 19, 28, 65, 165, 166, 241, 285, 286, 287, 347, 358, 385, 388, 398, 403, 409, 411, 412, 437, 473, 485, 503, 504, 505, 517, 518, 572, 577, 578, 579, 588, 595, 596, 626, 648, 650, 660, 661, 687, 729  
opérations de paix ..... 72, 358, 379, 399, 403, 409, 410, 411, 625

opérations maritimes.....	191, 384, 394
opérations terrestres.....	10, 260, 668
ordre constitutionnel.....	64, 144, 145, 146, 147, 148, 485, 653, 709

## **P**

paix démocratique.....	15, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 196, 731, 734, 735
paix en Afrique subsaharienne.....	31, 195, 373, 386, 730
paix et sécurité internationales.....	27
partenariat 37, 47, 49, 50, 51, 57, 58, 59, 61, 75, 83, 86, 90, 91, 134, 135, 200, 235, 291, 292, 304, 307, 321, 324, 325, 328, 329, 332, 333, 336, 338, 343, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 355, 358, 359, 362, 370, 375, 376, 380, 399, 400, 402, 412, 415, 416, 431, 445, 458, 459, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 471, 474, 485, 495, 497, 498, 522, 531, 558, 559, 561, 567, 577, 583, 585, 593, 599, 609, 622, 627, 661, 662, 664, 677, 694, 707, 713, 735	
Partenariat 12, 37, 38, 57, 58, 59, 60, 61, 134, 197, 200, 235, 294, 313, 336, 380, 382, 384, 423, 452, 458, 466, 470, 471, 477, 523, 541, 546, 558, 559, 560, 576, 585, 596, 599, 616, 617, 625, 627, 654, 669, 708, 714, 723, 725	
Partenariat Stratégique.....	57
piraterie 5, 6, 7, 10, 65, 177, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 198, 211, 235, 236, 247, 248, 281, 335, 352, 358, 374, 383, 384, 414, 424, 438, 463, 473, 491, 492, 509, 510, 535, 556, 564, 585, 592, 594, 595, 626, 643, 666, 692, 693, 697, 711, 712, 713, 715, 716, 717, 718, 719, 727, 731, 733	
prévention de la paix.....	80
prévention des conflits 8, 10, 11, 12, 36, 39, 41, 46, 51, 54, 56, 58, 59, 61, 77, 91, 92, 95, 96, 112, 148, 154, 160, 203, 224, 230, 234, 236, 240, 266, 279, 355, 357, 358, 381, 382, 384, 393, 405, 409, 442, 443, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 453, 454, 457, 458, 459, 461, 462, 463, 468, 469, 471, 473, 475, 481, 495, 497, 500, 502, 503, 510, 516, 530, 535, 541, 544, 549, 556, 588, 591, 592, 593, 596, 597, 599, 601, 627, 639, 644, 645, 648, 650, 654, 655, 656, 658, 662, 663, 700, 723	
prévention stratégique.....	46
prévention structurelle.....	46, 47, 48, 50, 51, 197
prix Nobel de la Paix.....	696
Programme Frontière Continentale.....	52, 597

## **R**

recours à la force.....	23, 25, 62, 63, 75, 76, 146, 147, 192, 239, 249, 326, 386, 387, 595, 639, 722
Résolution 35, 44, 64, 65, 73, 128, 129, 151, 152, 157, 158, 159, 160, 168, 169, 177, 178, 179, 184, 185, 186, 220, 223, 235, 247, 285, 286, 287, 316, 338, 386, 393, 398, 411, 482, 484, 486, 487, 490, 491, 493, 506, 507, 508, 509, 512, 513, 514, 515, 516, 527, 569, 570, 573, 574, 575, 592, 599, 607, 613, 619, 624, 673, 688	
Résolution du Conseil de Sécurité.....	64, 151
Responsabilité de Protéger.....	62, 72, 73, 74, 75, 76, 77
richesses naturelles.....	6, 21, 60, 81, 165, 195, 296, 310, 337, 370, 658

## **S**

sécurité collective.....	28, 31, 387, 443, 512, 578, 729
sécurité démocratique.....	196
sécurité en Afrique subsaharienne.....	27, 28, 93, 177

solidarités ..... 51, 380, 544, 545, 548, 725, 732  
stabilité6, 18, 46, 53, 146, 155, 194, 199, 219, 223, 224, 321, 343, 347, 351, 390, 404, 414,  
438, 439, 442, 443, 445, 446, 447, 457, 466, 468, 492, 501, 514, 515, 538, 541, 567, 586,  
597, 605, 611, 622, 625, 648, 664, 665, 669, 686, 700, 701, 702, 703, 705, 712, 733, 734  
Stratégie Européenne de Sécurité10, 36, 37, 54, 56, 63, 76, 105, 110, 214, 240, 258, 263, 380,  
381, 531, 532

## **T**

terrorisme6, 7, 9, 36, 37, 51, 54, 55, 56, 59, 105, 190, 240, 248, 302, 312, 313, 328, 329, 342,  
344, 395, 431, 435, 438, 443, 445, 468, 471, 473, 475, 476, 492, 551, 563, 585, 589, 592,  
594, 595, 596, 642, 648, 659, 697, 698, 699, 700, 701, 703, 704, 706, 707, 710, 712, 713,  
727, 733

## **V**

valeurs démocratiques..... 14, 24, 26, 131, 199, 363, 371, 376, 380, 443, 731, 733  
valeurs européennes ..... 14, 27

## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>PREMIERE PARTIE :.....</b>	<b>33</b>
<b>LES ELEMENTS D’EFFICACITE ET LIMITES DES INITIATIVES EUROPEENNES DE PAIX .....</b>	<b>33</b>
<b>TITRE PREMIER : UNE VISION STRATÉGIQUE EUROPÉENNE RÉALISTE ET DYNAMIQUE, CONCRÉTISÉE PAR DES CAPACITÉS EFFICACES. ....</b>	<b>39</b>
<b>CHAPITRE PREMIER : LES ATOUTS FAVORISANT L’ACTIVITÉ PACIFICATRICE EUROPÉENNE41</b>	
Section 1 : Une approche européenne en adéquation avec la conflictualité africaine et le contexte international.....	41
<b>Sous-section 1 : Les causes de la complexité des conflits africains. ....</b>	<b>42</b>
A. Une néfaste conjonction entre sous-développement et compétition économique. ....	43
B. Une prise en compte des conflits subsahariens par les instruments de l’UE.....	51
<b>Sous-section 2 : Une adéquation de l’approche sécuritaire européenne au contexte international. ....</b>	<b>61</b>
A. Des exceptions onusiennes autorisant le recours à la force. ....	62
B. Une invocation européenne du Droit Humanitaire et de la Responsabilité de Protéger, source d’ambiguïtés. ....	68
Section 2 : La diversité d’instruments européens de paix pour un large spectre.....	77
<b>Sous-section 1 : D’une conditionnalité démocratique de développement à un instrument de paix. ....</b>	<b>80</b>
A. De Yaoundé à Lomé : le difficile accouchement de la conditionnalité politique.....	81
B. Une conditionnalité politique consolidée à partir de Cotonou 2000.....	86
<b>Sous-section 2 : Des instruments européens pour des missions de Petersberg élargies.....</b>	<b>94</b>
A. Les organes décideurs politiques et stratégiques de la PSDC. ....	96
<b>1. Un Conseil Européen, décideur stratégique, s’appuyant sur un Conseil de l’UE hégémonique.....</b>	<b>97</b>
<b>2. Un Comité Politique et de Sécurité de l’UE (COPS) doté progressivement d’un rôle politique et stratégique.....</b>	<b>101</b>
B. Les organes de gestion militaire et civile de la PSDC.....	105
<b>1. Un Comité Militaire de l’Union Européenne (CMUE) chargé d’assister stratégiquement le COPS.....</b>	<b>107</b>
<b>2. Des organes « multiformisés » de gestion des crises.....</b>	<b>109</b>
<b>CHAPITRE II : LES CAS D’EFFICACES ACTIONS EUROPÉENNES DE PAIX EN AFRIQUE.....</b>	<b>117</b>
Section 1 : La mise en œuvre de la conditionnalité démocratique UE au Togo.....	117
<b>Sous-section 1 : Une discutable légitimité des sanctions européennes en 1993 contre le Togo. ....</b>	<b>118</b>
A. Un discours de la Baule accueilli par une crise togolaise en trois épisodes.....	119
<b>1. Une suite au discours de la Baule : la Conférence Nationale togolaise et les présidentielle et législatives de 1993 et 1994.....</b>	<b>120</b>
<b>2. Un prolongement de la crise de 1993 par celles de 1998 et 2002.....</b>	<b>123</b>
B. Des réactions mesurées françaises et européennes suite aux crises togolaises de 1993 et 1998... 124	
<b>1. Une application nuancée de la conditionnalité démocratique au Togo par la France. ....</b>	<b>125</b>
<b>2. Un fondement juridique des sanctions UE au Togo tiré des conventions de Lomé et de</b>	

Cotonou.....	128
<b>Sous-section 2 : Des sanctions européennes en application de la conditionnalité démocratique, en 2005.</b> .....	137
A. Une pression de l'opposition togolaise contre des demi-mesures d'ouverture du pouvoir.....	137
1. Une vaine tentative de manipulation de la Constitution togolaise.....	138
2. Un intérim échu, au forceps, à El Hadj Abbas Bonfoh, Vice-Président de l'Assemblée Nationale.....	140
B. Une pression internationale et régionale face à la crise togolaise de 2005.....	142
1. Des réactions internationales déterminantes pour la paix au Togo.....	142
2. Un important soutien africain porteur d'espoir de paix au Togo.....	144
Section 2 : Les opérations UE contributives à la paix.....	148
<b>Sous-section 1 : Deux opérations militaires de l'UE en RDC : terrain d'expérimentation et d'affermissement de la PESD.</b> .....	149
A. « Artémis » : une première opération militaire autonome de l'UE, richesse d'enseignements....	149
1. Une expérimentation pionnière du concept de Nation-Cadre avec « Artémis ».....	151
2. Bilan et leçons de l'opération « Artémis ».....	159
B. L'EUFOR RD Congo comme force de soutien au processus électoral de 2006.....	163
1. Un laborieux processus pour EUFOR-RDC, avec l'élargissement de 2004 et des Groupes Tactiques 1500 inactivés.....	166
2. Des satisfaisants résultats d'EUFOR-RDC en dépit d'un goût d'inachevé.....	171
<b>Sous-section 2 : D'une opération humanitaire, à la lutte contre la piraterie maritime : EUFOR-Tchad/RCA et EUNAVFOR « Atalanta ».</b> .....	177
A. Une dominante humanitaire dans EUFOR-Tchad/RCA.....	177
1. Une opération EUFOR-Tchad/RCA lancée en relation avec l'ONU.....	178
2. Un bilan satisfaisant de l'opération EUFOR Tchad-RCA.....	182
B. Une opération porteuse d'espoir pour la PSDC : EUNAVFOR « Atalanta ».....	187
1. EUNAVFOR « Atalanta », première opération maritime UE.....	187
2. EUNAVFOR « Atalanta », un laboratoire de la stratégie maritime européenne et du traitement juridique des pirates.....	191
<b>BILAN/CONCLUSION DU TITRE PREMIER.....</b>	<b>195</b>
<b>TITRE DEUXIÈME: DES INTERVENTIONS EUROPÉENNES CONFRONTÉES AUX FACTEURS LIMITANTS .....</b>	<b>199</b>
CHAPITRE PREMIER : LES FACTEURS INTRINSÈQUES LIMITANT L'EFFICACITÉ EUROPÉENNE.....	201
Section 1 : Des moyens de l'UE tributaires des aléas politiques et institutionnels.....	202
<b>Sous-section 1 : Un processus décisionnel complexe et fragmenté.</b> .....	203
A. Des décideurs stratégiques PESC/PSDC parasités par l'intergouvernemental.....	203
1. Le caractère intergouvernemental de la PSDC et la marginalisation du Parlement Européen.....	204
2. Un Conseil de l'Union Européenne, à la fois pouvoir législatif et pouvoir exécutif.....	210
B. Une mise en œuvre laborieuse de décisions européennes.....	212
1. Des États influençant le COPS et un rôle réduit du Haut Représentant.....	212
2. Un Service Européen pour l'Action Extérieure, novateur, mais quasi inopérant.....	218
<b>Sous-section 2 : Une perpétuation des motifs limitant l'action extérieure de l'UE.</b> .....	226
A. Un persistant rôle subsidiaire de l'UE.....	229
1. Des innovations de forme sans incidence sur le fond.....	231
2. Des principes et modalités anciennes de la convergence, maintenus.....	233
B. Une innovation inactivée : la Coopération Structurée Permanente.....	241
1. Des Objectifs pourtant ambitieux pour la Coopération Structurée Permanente.....	242
2. Une procédure paralysante de mise en œuvre de la CSP.....	245

Section 2 : Les insuffisances opérationnelles, induites par les faiblesses capacitaires et financières de l'UE.	246
<b>Sous-section 1 : Des contraintes de commandement et capacitaires affectant les opérations militaires de l'UE.</b>	
A. Une naissance incertaine d'un État-Major de l'UE.	250
B. Des objectifs capacitaires sans ambition pour une armée européenne.	255
<b>1. De l'objectif global de 2003 à celui de 2010.</b>	257
<b>2. Un plan de développement capacitaire par la mutualisation et le partage (Pooling and Sharing : P&amp;S).</b>	267
<b>Sous-section 2 : Un précaire financement des opérations de la PSDC.</b>	
A. Une innovante prise en charge européenne des coûts communs : le mécanisme « ATHENA ».	273
<b>1. Des précaires solutions ad hoc, au mécanisme « ATHENA ».</b>	274
<b>2. Une difficile activation d'« ATHENA ».</b>	277
B. « ATHENA » : un mécanisme modeste de financement des opérations.	280
<b>1. Des coûts communs aléatoires d'une opération à l'autre.</b>	280
<b>2. D'inspirantes modalités de financement d'opérations militaires.</b>	282
CHAPITRE II : LES ACTIONS EUROPÉENNES LIMITÉES PAR UN ENVIRONNEMENT SUBSAHARIEN STRATÉGIQUE ET ATTRACTIF	288
Section 1 : Le renforcement avérée de l'attractivité africaine.	292
<b>Sous-section 1 : Une attractivité africaine dynamisée par les CER et les IDE .</b>	
A. Une mutualisation des ressources : objectif des CER.	294
<b>1. Une mutualisation par le PMI pour accélérer l'intégration africaine.</b>	294
<b>2. Des contre-performances ralentissant le PMI.</b>	296
B. Une attractivité subsaharienne prouvée et véhiculée par les IDE et l'APD.	297
<b>1. Des IDE et l'APD dominés par les pays développés et les grands émergents.</b>	298
<b>2. L'APD et des IDE dans une perspective sud-sud.</b>	306
<b>Sous-section 2 : Un retour des puissances historiques comme preuve d'un regain de l'attractivité africaine.</b>	
A. Les puissances historiques activistes en Afrique subsaharienne.	311
<b>1. La stratégique présence des États-Unis en Afrique.</b>	311
<b>2. Une confirmation de la particularité de l'africanisme français et britannique.</b>	314
B. Un retour stratégique d'autres puissances historiques.	317
<b>1. Deux puissances africanistes ressurgies des cendres de la Deuxième Guerre mondiale.</b>	317
<b>2. Des actions portugaises, belges et espagnoles, intéressées quoique limitées.</b>	319
Section 2 : Le partenariat sino-africain : une alternative à la conditionnalité politique de Cotonou.	322
<b>Sous-section 1 : Une relation sino-africaine basée sur des engagements multiformes.</b>	
A. Une Première Conférence sino-africaine de 2000 : base d'un partenariat « gagnant-gagnant », depuis 2000.	325
<b>1. Une Déclaration de Beijing de 2000 pour un nouveau partenariat Chine-Afrique.</b>	326
<b>2. Un Programme de coopération sino-africaine basé sur l'égalité et la réciprocité.</b>	330
B. Une Déclaration de Beijing, approfondie en 2006.	334
<b>1. Un approfondissement annoncé par un acte unilatéral de janvier 2006.</b>	337
<b>2. Un approfondissement entériné par les Forums sino-africains de 2006 et 2009.</b>	346
<b>Sous-section 2 : Un partenariat sino-africain sans conditionnalité politique.</b>	
A. Les réalisations encourageantes du partenariat sino-africain.	360
B. Vers un modèle chinois importable en Afrique ?	364
<b>BILAN/CONCLUSION DU TITRE DEUXIEME</b>	<b>371</b>

<b>BILAN/CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE .....</b>	<b>374</b>
-----------------------------------------------------	------------

<b>DEUXIEME PARTIE : .....</b>	<b>379</b>
--------------------------------	------------

<b>LA PROMOTION EUROPEENNE DES CONCEPTS DE COMPLEMENTARITE ET D'APPROPRIATION POUR UNE SECURISATION DURABLE AFRICAINE .....</b>	<b>379</b>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>TITRE PREMIER : UNE COMPLÉMENTARITÉ POUR LA PAIX DOMINÉE PAR DES SOLIDARITÉS UE-ONU ET UE-UA.....</b>	<b>382</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>CHAPITRE PREMIER : LES MODALITÉS ET DYNAMIQUES PARTENARIALES DE COOPÉRATION UE-ONU ET TIERS POUR LA PAIX.....</b>	<b>384</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>Section 1 : Les stipulations onusiennes et européennes, favorisant des solidarités de paix. ....</b>	<b>386</b>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>Sous-section 1 : De la nécessité d'une décentralisation contrôlée de la sécurité collective.....</b>	<b>388</b>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>A. De la complémentarité ONU- organisations régionales de paix. ....</b>	<b>389</b>
-----------------------------------------------------------------------------	------------

<b>1. Des stipulations onusiennes favorisant un rôle des organisations régionales. ....</b>	<b>390</b>
---------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>2. De la coopération ONU-organismes régionaux dans le maintien de la paix. ....</b>	<b>395</b>
----------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>B. Une évaluation des opérations onusiennes par l'Agenda pour la Paix. ....</b>	<b>403</b>
------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>1. Un rôle accru des Nations Unies prôné par l'Agenda pour la paix.....</b>	<b>404</b>
--------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>2. Un conciliant « Rapport Brahimi » de suivi de l'Agenda pour la Paix. ....</b>	<b>408</b>
-------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>Sous-section 2 : Une inclusive autonomisation européenne encadrée par l'ONU.....</b>	<b>414</b>
-----------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>A. Une activité opérationnelle européenne en coopération avec les Nations Unies. ....</b>	<b>416</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>1. Une coopération UE-ONU régie par deux Déclarations conjointes.....</b>	<b>417</b>
------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>2. Des scénarios d'opérations UE-ONU identifiées par l'UE.....</b>	<b>421</b>
-----------------------------------------------------------------------	------------

<b>B. D'utiles et intéressées contributions de tiers à l'UE. ....</b>	<b>424</b>
-----------------------------------------------------------------------	------------

<b>1. Des salutaires capacités aériennes des tiers contributeurs. ....</b>	<b>424</b>
----------------------------------------------------------------------------	------------

<b>2. Des motivations politiques justifient des contributions des tiers.....</b>	<b>428</b>
----------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>Section 2 : Un tutorat européen sur l'AAPS réaliste et consenti. ....</b>	<b>434</b>
------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>Sous-section 1 : Une ambitieuse sécurisation panafricaine tributaire d'un appui extérieur. ....</b>	<b>439</b>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>A. Un Conseil de paix et de sécurité, décideur politico-stratégique puissant. ....</b>	<b>442</b>
-------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>B. Des instruments opérationnels panafricains au service du décideur politico-stratégique et de l'UA. ....</b>	<b>448</b>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>1. Un Système Continental d'Alerte Rapide (SCAR) nécessitant des moyens multiformes.....</b>	<b>449</b>
-------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>2. Une Force Africaine en Attente (FAA) alimentée par des Brigades Régionales des 5 Forces Régionales en Attente.....</b>	<b>451</b>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>Sous-section 2 : Une nécessaire conventionnalisation renforcée de la relation UE-UA.....</b>	<b>458</b>
-------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>A. Un Partenariat stratégique UA-UE préparé méthodiquement. ....</b>	<b>459</b>
-------------------------------------------------------------------------	------------

<b>1. Une préparation du partenariat stratégique par le Sommet Europe-Afrique du Caire (3-4 avril 2000).....</b>	<b>459</b>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>2. Une implication de la Commission Européenne à la préparation du partenariat UE-Afrique de 2007.....</b>	<b>460</b>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>a) Une sensibilisation du Conseil par la Commission Européenne en 2003. ....</b>	<b>461</b>
-------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>b) Une interpellation de la Commission au Conseil et au Parlement pour un partenariat réaliste avec une Afrique attractive.....</b>	<b>463</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>B. Un partenariat UE-Afrique, novateur par réalisme.....</b>	<b>467</b>
-----------------------------------------------------------------	------------

<b>1. Un partenariat voulu « Stratégique » et « entre égaux ». ....</b>	<b>467</b>
-------------------------------------------------------------------------	------------

<b>2. Des Plans d'action triennaux pour une évaluation objective.....</b>	<b>471</b>
---------------------------------------------------------------------------	------------

<b>a) Une concrétisation pionnière : le Plan d'action 2008-2010.....</b>	<b>471</b>
--------------------------------------------------------------------------	------------

<b>b) Une coopération interinstitutionnelle UE-UA impulsée par le Plan d'action 2011-2013. ....</b>	<b>475</b>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

CHAPITRE II : LES FRUCTUEUSES MAIS IMPARFAITES SOLIDARITÉS UE-ONU-UA ET TIERS  
POUR D'EFFICACES ACTIONS DE PAIX..... 478

Section 1 : La concrétisation du multilatéralisme efficace par des coopérations opérationnelles UE-ONU-UA..... 480

**Sous-section 1 : Une assistance européenne à l'ONU et à l'Afrique..... 482**

A. Une efficace assistance de l'UE à l'action des Nations Unies en Afrique subsaharienne. .... 483

**1. Entre séquentialisation et parallélisme des actions UE-ONU en RDC..... 484**

**2. Des réponses de l'UE aux sollicitations onusiennes et de la Communauté internationale.**

..... 488

B. Une compensation européenne des lacunes de l'UA, au Soudan et en Somalie. .... 496

**1. Une appréciable contribution de l'UE à la MUAS. .... 496**

**2. Un encouragement des prestations de l'AMISOM par l'UE..... 501**

**Sous-section 2 : Du soutien réciproque UE-ONU-UA..... 503**

A. Des résolutions onusiennes d'opérations européennes suscitées..... 503

B. Des solidarités opérationnelles UA-ONU..... 511

**1. De la MUAS à la MINUAD..... 512**

**2. Une autorisation onusienne de l'AMISOM..... 514**

Section 2 : Des tiers contributeurs aux opérations UE..... 521

**Sous-section 1 : Des concepts à la concrétisation des contributions des tiers subsahariens..... 522**

A. Des contribuables africains aux missions et opérations UE. .... 523

**1. Des Accords SOFA aux SOMA intra-UE..... 524**

**2. Du modèle SOFA UE d'ouverture aux tiers..... 525**

a) Le modèle SOFA UE ..... 526

b) Des cas de SOFA UE en Afrique subsaharienne ..... 528

b.1) Des SOFA pour les 3 opérations terrestres..... 528

b.2) Des SOFA-UE pour l'opération navale « Atalanta »..... 529

B. Des tiers non-africains participant aux opérations et missions en Afrique subsaharienne. .... 531

**1. Des contributions des tiers non africains à « Artémis » et à EUFOR-RD Congo..... 533**

**2. Une particulière participation de la Russie à l'opération EUFOR-Tchad/RCA. .... 534**

**Sous-section 2 : Une imparfaite coordination UE avec d'autres acteurs en OPEX..... 537**

A. Du rôle du Représentant Spécial de l'UE..... 538

B. Des interactions entre l'UE et d'autres acteurs au Darfour. .... 542

**BILAN/CONCLUSION DU TITRE PREMIER..... 545**

**TITRE DEUXIÈME : UNE APPROPRIATION DE LA SÉCURISATION AFRICAINE  
SOLLICITÉE ET CONSENTIE QUOIQUE LABORIEUSE. .... 550**

CHAPITRE PREMIER : L'IMPULSION D'ÉTATS UE A UNE APPROPRIATION AFRICAINE DE SA  
SÉCURITÉ. .... 552

Section 1 : La volonté française de responsabilisation africaine en phase avec la révision de sa présence  
militaire. .... 554

**Sous-Section 1 : Une réduction stratégique de la présence militaire française sans désengagement  
de l'Afrique. .... 556**

A. Des forces de présence pour les intérêts réciproques de la France et des pays hôtes. .... 557

**1. Des Forces françaises au Gabon et leur contribution à la sécurisation africaine..... 558**

**2. Des Éléments français au Sénégal, à Djibouti et dans le Golfe de Guinée, entre  
permanence et projection..... 561**

B. Des applications des accords de défense par des OPEX en Afrique centrale et de l'ouest. .... 566

**1. Les Éléments français en OPEX avec les dispositifs « Épervier » et « BOALI ». .... 566**

**2. Une OPEX française en Afrique de l'ouest avec « Licorne ». .... 569**

<b>Sous-Section 2 : Une assistance multiforme française aux capacités africaines de paix.</b> .....	572
A. Une assistance par RECAMP aux forces africaines. ....	573
B. Un Concept RECAMP de 2011 pour l'européanisation de la mission. ....	578
Section 2 : La responsabilisation africaine par des africanistes moins interventionnistes. ....	586
<b>Sous-section 1 : Une appropriation africaine de sa sécurité par le Royaume-Uni et l'Allemagne.</b> .....	587
A. Des efforts africains d'appropriation soutenus par le Royaume-Uni. ....	588
B. Une Stratégie allemande de renforcement des capacités africaines de paix. ....	593
<b>Sous-section 2 : Un interventionnisme européen en berne en Afrique.</b> .....	600
A. Du refus européen de donner suite aux demandes de l'ONU en 2008. ....	602
<b>1. Une mobilisation internationale inefficace dans la crise de Goma.</b> .....	602
<b>2. Une indisponibilité européenne au détriment de Goma en 2008.</b> .....	606
B. Un retrait prématuré européen de la Guinée-Bissau. ....	612
<b>1. Un affaiblissement de l'État de Guinée-Bissau par la guerre civile.</b> .....	613
<b>2. De l'espoir à la désillusion avec la mission RSS en Guinée-Bissau.</b> .....	616
CHAPITRE II : LES AMBITIEUSES ET DIFFICILES INITIATIVES D'APPROPRIATION AFRICAINE DE SA SECURITE. ....	624
Section 1 : La responsabilisation africaine par l'UE confrontée aux défis multiples quoique aidée par les atouts des CER. ....	626
<b>Sous-section 1 : Une appropriation panafricaine affectée par les lacunes de l'UA et défiée par des armées rebelles.</b> .....	628
A. Des lacunes panafricaines à surmonter. ....	629
<b>1. Une FAA confrontée au problème de disponibilité et d'interopérabilité des forces.</b> .....	629
<b>2. Des défis politiques et financiers de la FAA.</b> .....	632
B. Du défi de l'Armée de Résistance du Seigneur à l'UA. ....	638
<b>1. Des risques menaçant la crédibilité de l'UA.</b> .....	638
<b>2. Des mesures de concrétisation du Plan d'action de Tripoli.</b> .....	641
<b>Sous-section 2 : Une capitalisation des acquis de la CEDEAO et de la CEEAC par l'UA.</b> .....	645
A. Un rôle pacificateur de la CEDEAO au profit de l'AAPS. ....	646
<b>1. Du Protocole de 1999 à l'acte additionnel de 2001 : une combinaison des moyens politiques, diplomatiques et civilo-militaires.</b> .....	648
<b>2. Un cadre d'approfondissement des mécanismes de 1999 et du Protocole additionnel de 2001.</b> .....	656
B. Une assistance européenne à la CEEAC suscitant un espoir pour l'UA. ....	658
<b>1. Un instrument central de Paix et de Sécurité : le COPAX.</b> .....	659
<b>2. Une crédibilisation du COPAX par son opérationnalisation soutenue par de l'UE.</b> .....	663
Section 2 : La contribution de l'UE aux réformes sécuritaires africaines.....	668
<b>Sous-section 1 : Une autonomisation des forces nationales africaines par EUPOL et EUSEC en RDC.</b> .....	671
A. Une appropriation congolaise de sa sécurité interne par EUPOL. ....	671
<b>1. De la mission EUPOL-Kinshasa à EUPOL-RDC.</b> .....	673
<b>2. Des prérogatives territoriales et thématiques élargies pour EUPOL.</b> .....	679
B. Une responsabilisation congolaise par EUSEC pour l'intégrité durable de la RDC. ....	682
<b>1. Une assistance à l'intégration des FARDC par des conseillers EUSEC.</b> .....	683
<b>2. Un apport satisfaisant, quoique limité d'EUSEC à la réforme des FARDC.</b> .....	686
<b>Sous-section 2 : Une autonomisation africaine par EUCAP-Sahel Niger et EUCAP Nestor.</b> .....	693
A. Une « africanisation » européenne de la lutte contre le terrorisme islamiste. ....	698
<b>1. Une stratégie zonale à vocation globale pour un large spectre au Sahel.</b> .....	699
<b>2. Des modalités de mise en œuvre de la stratégie du Sahel impliquant des Africains.</b> .....	704
B. Une « domestication » de la lutte contre la piraterie impulsée par l'UE. ....	712
<b>1. Un Représentant Spécial pour la Corne de l'Afrique.</b> .....	713

2. Une mission de renforcement des capacités maritimes nationales sans enthousiasme local : EUCAP –Nestor.....	718
<b>BILAN/CONCLUSION DU TITRE DEUXIÈME .....</b>	<b>722</b>
<b>BILAN/CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE .....</b>	<b>726</b>
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>730</b>
<b>TABLE DES ANNEXES .....</b>	<b>741</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>767</b>
<b>OUVRAGES GENERAUX.....</b>	<b>767</b>
<b>OUVRAGES SPECIFIQUES ET REVUES SCIENTIFIQUES SPECIALISEES.....</b>	<b>768</b>
<b>THESES ET TRAVAUX UNIVERSITAIRES .....</b>	<b>775</b>
<b>MEMOIRES.....</b>	<b>775</b>
<b>THESES EDITEES.....</b>	<b>776</b>
<b>TRAVAUX UNIVERSITAIRES .....</b>	<b>776</b>
<b>« THINK-TANKS » .....</b>	<b>777</b>
<b>ONG .....</b>	<b>779</b>
<b>INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG) .....</b>	<b>780</b>
<b>ARTICLES DE PRESSE, BLOGUES ET MEDIAS.....</b>	<b>781</b>
<b>DOCUMENTS D’ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....</b>	<b>790</b>
<b>TRAITES.....</b>	<b>790</b>
<b>CONSEIL EUROPEEN .....</b>	<b>790</b>
<b>CONSEIL DE L’UNION EUROPEENNE.....</b>	<b>791</b>
<b>Actions Communes .....</b>	<b>793</b>
<b>Décisions.....</b>	<b>796</b>
<b>Positions communes, (Afrique).....</b>	<b>799</b>
	843

<b>Accords sur la participation d'États tiers aux opérations et missions PSDC de l'UE.....</b>	<b>799</b>
<b>Accords sur le Statut des forces (SOFA) et des missions (SOMA) de l'UE .....</b>	<b>800</b>
<b>COMMISSION EUROPEENNE.....</b>	<b>801</b>
<b>PARLEMENT EUROPEEN.....</b>	<b>803</b>
<b>COMITE POLITIQUE ET DE SECURITE (COPS).....</b>	<b>803</b>
<b>SERVICE EUROPEEN POUR L'ACTION EXTERIEURE (SEAE).....</b>	<b>804</b>
<b>AGENCE EUROPEENNE DE DEFENSE.....</b>	<b>805</b>
<b>CAPACITES MILITAIRES ET CIVILES/ OPERATIONS ET MISSIONS DE L'UE</b>	<b>806</b>
<b>INSTITUT D'ETUDES DE SECURITE DE L'UNION EUROPEENNE.....</b>	<b>806</b>
<b>ACP/CE-UE.....</b>	<b>807</b>
<b>CONVENTION DE LOME (IV) ET ACCORD DE COTONOU .....</b>	<b>807</b>
<b>RELATIONS UE - AFRIQUE.....</b>	<b>808</b>
<b>RELATIONS UE - NATIONS UNIES.....</b>	<b>809</b>
<b>STRATEGIE EUROPEENNE DE SECURITE .....</b>	<b>810</b>
<b>COMMUNAUTE ECONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE CENTRALE (CEEAC).....</b>	<b>816</b>
<b>COMMUNAUTE ECONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (CEDEAO).....</b>	<b>817</b>
<b>ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE (OUA) .....</b>	<b>818</b>
<b>ORGANISATION DES NATIONS UNIES.....</b>	<b>820</b>
<b>RESOLUTIONS DU CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES.....</b>	<b>820</b>
<b>LETTRES DU SECRETAIRE GENERAL ET RAPPORTS AU CONSEIL DE SECURITE .....</b>	<b>822</b>
<b>ASSEMBLEE GENERALE.....</b>	<b>825</b>

<b>MISSIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES .....</b>	<b>826</b>
<b>NATIONS UNIES (DIVERS) .....</b>	<b>827</b>
<b>COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE .....</b>	<b>827</b>
<b>ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD (OTAN) .....</b>	<b>827</b>
<b>UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE (UEO).....</b>	<b>828</b>
<b>BANQUE MONDIALE .....</b>	<b>829</b>
<b>FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL.....</b>	<b>829</b>
<b>INDEX THEMATIQUE.....</b>	<b>832</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>837</b>

## RÉSUMÉ DE THÈSE

L'Afrique subsaharienne connaît des crises et conflits qui menacent aussi la sécurité de l'Europe, des États-Unis et du reste du monde.

Elle cherche à se sécuriser par elle-même et sollicite l'aide extérieure notamment celle de l'Europe dont l'activisme amène à s'interroger sur les atouts, réalités et perspectives de paix avec l'UE, en évaluant les instruments qu'elle déploie et les actions qu'elle mène au service de la paix en Afrique Subsaharienne.

Dans cette perspective, il est démontré que l'Union Européenne est un partenaire dont l'efficacité, garantie par son approche globale et permise par ses instruments multiformes (ACP/CEE-UE et PESD/PSDC), est prouvée au Togo, en RDC avec « Artémis » et EUFOR-RDC, au Darfour avec EUFOR/Tchad-RCA ainsi qu'au large des côtes Somaliennes avec EUNAVFOR. Cette efficacité est relativisée en raison des facteurs limitants internes notamment institutionnels et capacitaires mais aussi extrinsèques induits par des partenariats concurrents, particulièrement le Forum de Coopération Sino-Africain. Aussi, pour des besoins de renforcement de ses atouts et d'atténuation de ses faiblesses, l'UE est-elle conduite à promouvoir les concepts de complémentarité et d'appropriation dans la construction de l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité, pour une sécurisation durable subsaharienne. Ce qui se fait à travers les missions civiles EUPOL et EUSEC en RDC, EUTM « Somalia », EUAVSEC Soudan du sud, EUCAP Sahel Niger contre le terrorisme islamiste et EUCAP Nestor contre la piraterie maritime.

Puisque cet activisme européen se fait dans un contexte de forte attractivité africaine suscitée par ses matières premières stratégiques, des nouveaux questionnements se font jour notamment :

- les différents partenariats de l'Afrique avec les puissances historiques (UE, États UE, États-Unis...) sont-ils complémentaires ou concurrentiels ?

- ces partenariats, en concurrence avec ceux des puissances émergentes, sont-ils mutualisables aux fins d'une sécurisation durable subsaharienne ou au contraire sont-ils des sources potentielles des conflits entre puissances mondiales par communautés identitaires africaines interposées ?

Les réponses à ces questionnements sont de nature à ouvrir des nouvelles grilles d'analyse et de réflexion pour des recherches futures qui porteraient sur les inflexions et améliorations à apporter au Droit International, européen et panafricain notamment en matière des stipulations inclusives d'ouverture aux tiers et celles relatives au contrôle des opérations et missions ainsi qu'aux mécanismes de financements innovants des initiatives de paix en Afrique subsaharienne.

**Mots-clés : Alternative à la conditionnalité démocratique, Appropriation de la sécurité, Conditionnalité démocratique, Conflits identitaires, Maintien de la paix, Sécurité démocratique.**

### THESIS SUMMARY

Sub-Saharan Africa is faced with crises and conflicts that also pose a threat to the security of Europe, the United States and the world at large.

Africa seeks to ensure its own security and calls on the aid of foreign partners, in particular, Europe, whose activism raises questions as regards its strengths and realities and the prospects for peace it offers. There is an evaluation of the instruments it deploys and the action it takes in favour of peace in Sub-Saharan Africa.

The European Union is shown from that perspective to be a partner whose effectiveness - guaranteed by the comprehensive approach embodied in its multifaceted instruments (ACP/EEC-EU and ESDP/CSDP) - was demonstrated in Togo from 1993 to 2005, in the DRC with "Artemis" and EUFOR RD CONGO, in Darfur with EUFOR Chad-CAR and off the coast of Somalia with EUNAVFOR. However that effectiveness is shown to be limited by a number of factors; these are both internal (issues of institutions and capabilities) and external to Europe (competing partnerships, in particular the China-Africa Cooperation Forum). Europe is therefore led by the need to boost its strengths and play down its weaknesses to promote the concepts of complementarity and ownership in the construction of the African Peace and Security Architecture, with a view to establishing long-lasting security in Sub-Saharan Africa. It does this through civilian missions EUSEC and EUPOL in the DRC, EUTM "Somalia", EUAVSEC in Southern Sudan and Niger Sahel EUCAP against Islamist terrorism and EUCAP Nestor aimed at combating maritime piracy.

Against the backdrop of the strategic raw materials that make Africa a highly attractive partner, this activism on the part of Europe raises number of new questions, in particular:

- Is the relationship between the different partnerships that exist between African states, on the one hand, and the historical powers, on the other, one of complementarity or competition?

- Could one envisage a pooling of those partnerships, which, moreover, are in competition with those that exist with the emerging powers, with a view to establishing long-term security in Sub-Saharan Africa, or, on the contrary, do they represent a potential source of conflict among the world powers that could be played out among the African communities by proxy?

The answers to those questions will open up new avenues for research in the future concerning the adjustments and improvements that need to be made to European, pan-African and international law, in particular in terms of inclusive provisions regarding openness to third parties and of the provisions on the political control of operations and missions and innovative forms of funding for peace-building initiatives in Sub-Saharan Africa.

**Keywords: Alternative to Democratic Conditionality, Security ownership, Democratic Conditionality, Identity Conflict, Peacekeeping, Democratic Security.**