



*La coopération Union européenne – Union africaine
dans la nouvelle architecture de paix en Afrique*

Mémoire de géopolitique
du commandant Antoine SADOUX
dans le cadre du séminaire
" Géopolitique de l'Europe et de ses frontières "

Directeur : Monsieur Pierre VERLUISE

Mars 2006

FICHE DOCUMENTAIRE

1. La coopération Union européenne – Union africaine dans la nouvelle architecture de paix en Afrique

1. Commandant SADOUX Antoine
2. 22 mars 2006
3. Division D, groupe 3
4. Mémoire de géopolitique
5. Résumé :

Avec la véritable entrée en scène en 2004 de l'Union africaine sur la scène géopolitique africaine dans le domaine de la gestion des crises, et après la première opération militaire autonome de l'Union européenne en 2003, nous assistons à la mise en place d'une nouvelle architecture de paix et de sécurité sur le continent. Le partenariat UE-UA, dans ce domaine, est à la fois naturel et porteur d'espoirs, tant la nature et l'histoire des deux organisations les poussent à coopérer afin de mettre en place des mécanismes efficaces de prévention, mais aussi de règlement des crises.

Néanmoins, la nature du lien qui s'est établi entre l'UE et l'UA depuis 2004 laisse planer quelques doutes et réserves quant aux résultats à attendre pour la sécurité sur le continent africain. En effet, le choix résolument multilatéraliste des Vingt-cinq d'une part, et les rapports de force instaurés ou confirmés par les nouvelles structures de l'UA d'autre part, font que le partenariat UE-UA, avec ses enjeux cachés, n'est pas le cadre idéal pour prévenir et gérer les conflits sur le continent africain.

LES ENJEUX DE LA COOPERATION UE-UA
DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE PAIX EN AFRIQUE

SOMMAIRE

TABLE DES SIGLES

INTRODUCTION

**Partie 1 : LES FONDEMENTS DE LA COOPERATION UNION EUROPEENNE -
UNION AFRICAINE**

I. Une coopération inscrite dans la continuité

- A. Les imperfections et limites des précédents partenariats
- B. Le choix du multilatéralisme au cœur de l'approche européenne

II. Les débuts prometteurs de l'UA

- A. Une construction dynamisée par le soutien européen
- B. De réels outils en faveur de la paix

**Partie 2 : LES ENJEUX CACHES ET LES LIMITES DU PARTENARIAT UNION
EUROPEENNE-UNION AFRICAINE**

I. Les ambiguïtés de l'affichage multilatéraliste

- A. Un choix aux motivations hétérogènes

TABLE DES MATIERES

TABLE DES SIGLES

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
AMIS	Mission de l'Union africaine au Soudan
BMATT	British Military Assistance and Training Teams
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (ECOWAS)
CEEAC	Union Economique des Etats d'Afrique Centrale
CEMA	Chef d'état-major des armées
CEMAC	Communauté Economique et monétaire d'Afrique Centrale
CID	Collège interarmées de défense
COPS	Comité politique et de sécurité
CPS	Conseil de paix et de sécurité de l'UA
ECOMOG	ECOWAS cease-fire monitoring group
EMUE	Etat-major de l'Union européenne
FAA	Forces africaines en attente
FED	Fonds européen pour le développement
MIAB	Mission africaine au Burundi
NSA	Nouvelle stratégie pour l'Afrique (UE)
ONU	Organisation des Nations Unies
OSR	Organisations sous-régionales
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PESC	Politique étrangère de sécurité commune
RASD	République arabe sahraoui démocratique
RDC	République Démocratique du Congo
RECAMP	Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix
RSA	République Sud-africaine
SADC	South African Development Community
SG/HR	Secrétaire général / Haut représentant pour la PESC
SHRIBRIG	Stand-by High Readiness Brigade
UA	Union Africaine

INTRODUCTION

En 2005, au moins vingt pays africains étaient touchés par des conflits armés ou traversaient une phase d'instabilité politique et économique. Dans ce contexte inquiétant, décrétée « année de l'Afrique » par les présidences britanniques de l'UE et du G8, l'année 2005 aura été marquée par des initiatives occidentales visant à rénover les outils de lutte contre la pauvreté et l'insécurité : annulation de certaines dettes nationales, mesures en matière de lutte contre l'immigration clandestine, soutien à l'établissement d'un nouvel ordre sécuritaire en Afrique.

Parallèlement, on assiste incontestablement en Afrique à la construction d'une nouvelle architecture de paix, centrée sur l'émergence de l'Union africaine (UA), nouvel acteur incontournable de la géopolitique du continent.

Or, étant entendu aujourd'hui que « l'avenir de l'Europe passe par l'Afrique ¹», l'Union européenne, malgré les difficultés institutionnelles, se doit de trouver sa place dans cette nouvelle architecture. D'où l'apparition de la question du partenariat entre les deux organisations continentales, pleinement prise en compte par les européens dans leur nouvelle stratégie pour l'Afrique, adoptée par le Conseil de l'UE en décembre 2005².

En écho logique aux orientations multilatéralistes des Vingt-cinq, la relation UE-UA s'est rapidement développée au centre du jeu politico-militaire en Afrique au cours de ces deux dernières années : l'UA s'affirme en effet comme un partenaire de plus en plus inévitable sur la scène africaine. Néanmoins, cette relation n'est pas sans susciter interrogations et doutes quant à sa prétendue efficacité dans la lutte pour la paix sur le continent africain, en raison de nombreux enjeux sous-jacents et complexes, qui peuvent tempérer l'optimisme de certains.

En effet, même s'il est encore trop tôt pour dresser un véritable bilan du partenariat UE-UA, celui-ci cache de nombreux enjeux pour lesquels les intérêts nationaux, souvent égoïstes, ont toujours leur place.

Partie 1 Les fondements de la coopération UE – UA

Le partenariat naissant entre l'UE et l'UA ne peut être analysé sans une prise en compte objective des éléments qui motivent les européens à élaborer une politique africaine de plus en plus mutualisée. Il ne s'agit pas ici d'étudier en détail l'ensemble des intérêts qu'ont les Etats membres de l'UE à développer leur politique africaine à travers l'UE. Ces intérêts particuliers sont multiples, divers, et parfois opposés. Néanmoins, il existe un socle de préoccupations communes à l'ensemble des Etats européens, qui s'étend sur des domaines aussi divers que l'immigration, la démographie, l'énergie, le commerce, l'agriculture, le terrorisme, ou encore la culture. C'est cette base qui a pu conduire les membres de l'UE à adopter en décembre 2005 un document ambitieux fixant les grandes orientations et les objectifs de leur action commune en Afrique³. Il est en effet de plus en plus clair que les Européens devront de plus en plus « partager les risques, les responsabilités et le fardeau⁴ » liés à la solidarité inhérente au partenariat UE-UA.

Parallèlement, l'avènement de l'Union africaine, lancée lors du sommet de Syrte le 9 septembre 1999, et officialisée en 2002, a été l'événement majeur marquant le début d'un réel processus d'intégration sur le continent africain⁵.

Ainsi, la coopération grandissante entre l'UE et l'UA s'inscrit dans une perspective historique récente caractérisée par un réel effort de mutualisation des politiques de sécurité en Europe comme en Afrique.

I. Une coopération inscrite dans la continuité

Si la coopération entre l'UE et l'UA peut apparaître comme une nouveauté dans les relations entre les Européens et les Africains, elle est néanmoins la suite logique de l'évolution des dix dernières années, particulièrement dans la perception des principaux membres de l'UE des problématiques liées à la sécurité en Afrique. L'évolution des initiatives, bilatérales, ou au sein de divers groupes de partenaires, a naturellement conduit les européens à rechercher une nouvelle forme de coopération avec l'Afrique dans le domaine de la sécurité et de la défense.

C. Les imperfections et limites des précédents partenariats

1) Les relations bilatérales

La coopération UE – UA en matière de sécurité ne vient pas soudainement effacer les relations bilatérales entre les grandes nations européennes et leurs anciennes colonies depuis le début des années soixante. La fin de la guerre froide à la fin des années quatre-vingt a néanmoins eu pour conséquence plus ou moins directe en Afrique, à la fois un regain d'instabilité, et une érosion de la légitimité des interventions isolées des anciennes puissances coloniales. De plus, l'Europe de l'est s'est révélée de plus en plus attractive pour les aides européennes. Les actions individuelles - de la France ou du Royaume-Uni principalement - pour résoudre les crises sur le continent africain, sont devenues plus difficiles à justifier en Afrique comme sur la scène internationale, quel que soit leur fondement réel. En outre, au-delà de ce déficit croissant de légitimité des actions purement nationales, les difficultés grandissantes des nations européennes à résoudre des conflits toujours plus risqués politiquement comme militairement, les ont peu à peu conduites à rechercher autant que possible une plus grande mutualisation des actions politiques et militaires. L'évolution du

peu à peu renoncé à son rôle érodé de « gendarme de l’Afrique » : s’appuyant sur ses relations privilégiées avec une grande partie des pays africains, la France a pris conscience de la nécessité d’impliquer ses partenaires européens dans la gestion des crises en Afrique⁷. Ce fut ainsi l’une des motivations essentielles, avec l’évolution de la situation dans les Balkans, pour encourager la naissance et la consolidation de la Politique Européenne de Sécurité et de défense (PESD) : ce n’est pas un hasard si cette dernière s’est développée principalement sous l’impulsion des deux anciennes grandes puissances coloniales en Afrique⁸. L’opération Artémis en République Démocratique du Congo de juin à septembre 2003, première opération totalement autonome de l’UE, illustre parfaitement cette évolution.

La mutualisation à l’échelle européenne, telle qu’elle apparaît aujourd’hui, est donc née du souci des anciennes puissances coloniales de s’affranchir des contraintes grandissantes d’une conception purement bilatérale de leur action en faveur de la résolution des conflits en Afrique. Ce processus a naturellement conduit les européens à se tourner, dans un premier temps vers les organisations sous-régionales (OSR) africaines, puis vers l’Union africaine : avant d’œuvrer au partenariat avec l’UA, la France a par exemple accrédité ses attachés de défense auprès de la CEDEAO, l’IGAD, et la CEEAC⁹, et le Royaume-Uni a notamment soutenu les opérations de l’ECOMOG (forces de paix de la CEDEAO) au Liberia en 1999 et au Sierra Leone en 2000¹⁰.

L’évolution des relations entre les deux continents pour la gestion des crises africaines est ainsi à la fois, marquée par une européanisation partielle et contrôlée des outils bilatéraux des anciennes puissances coloniales, et par une inéluctable coopération entre les deux grandes organisations continentales que sont l’UE et l’UA. Ce partenariat naissant s’inscrit parfaitement dans la continuité des actions politiques et militaires bilatérales antérieures à la transformation de l’OUA en une véritable union institutionnelle.

2) Les initiatives européennes hors du cadre de l'UE

Si la nécessaire transformation des actions bilatérales a en partie conduit les Européens à développer le partenariat UE-UA, particulièrement dans les domaines de la sécurité et de la défense, celui-ci s'inscrit également dans la continuité des actions multilatérales précédentes, mais hors du cadre de la PESC.

Au départ purement économiques, d'autres dispositifs plus anciens ont développé des outils de prévention des crises en Afrique, dès la fin de la Guerre froide. L'objectif commun à toutes ses voies de coopération, pourtant non dénuées d'arrière-pensées très politiques, est toujours de permettre à l'Afrique de progresser en matière de stabilité et de sécurité.

Les Européens, comme les Américains, ont constaté le peu d'efficacité des initiatives en faveur de la paix de l'OUA avant la fin des années quatre-vingt dix. L'OUA a en effet tenté d'intervenir à plusieurs reprises, du conflit entre l'Algérie et le Maroc en 1963 ou du Tchad en 1980, à ceux du Rwanda ou du Burundi dans les années quatre-vingt-dix, mais sans grands résultats. En juin 1993, malgré la mise en place du Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, l'OUA échoue à établir un véritable outil africain de sécurité.

C'est dans ce contexte que Français et Britanniques lancent leur première initiative au sein de l'UEO dès 1994 afin d'encourager les pays africains à améliorer leur capacité de maintien de la paix et d'aider l'OUA dans ce sens¹¹. Parallèlement, il faut citer ici les actions entreprises au sein du Commonwealth ou de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), qui visent à mettre en place des outils de prévention des crises, précurseurs des dispositifs du partenariat UE-UA.

De même, les accords de Cotonou et de Lomé, qui ont succédé à la convention de Lomé de 1975, et lient l'Union à soixante-quinze pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), contiennent des articles dépassant le cadre strict de la coopération économique : l'article 96 de l'accord du 23 juin 2000 prévoit ainsi des « mesures appropriées » destinées à faire pression

les Africains, par l'intermédiaire des organisations sous-régionales (OSR) et de l'UA (Cf. Annexe III). Ainsi, lors du sommet du G8 de Gleneagles, en juin 2005, les Britanniques ont proposé une assistance technique coordonnée à la Force africaine en attente (FAA), une aide à la mise en place des éléments au siège de l'UA et dans les brigades régionales, ainsi qu'une aide financière aux opérations africaines (transport, logistique, capacité de gestion financière)¹².

Enfin, il serait réducteur de s'en tenir ici aux seules initiatives des anciennes puissances coloniales, puisque d'autres membres de l'UE développent une forme de partenariat avec l'Afrique dans le domaine de la prévention et du maintien de la paix : l'Autriche, le Canada, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie et la Suède ont ainsi développé à partir de 1994 la SHRIBRIG (Stand-by High Readiness Brigade), destinée à être employée en Afrique au titre du chapitre VI de la Charte des Nations unies. Cette brigade a déjà été employée en Afrique au service des Nations unies, notamment dans le cadre de la MINUEE (Mission des Nations unies en Ethiopie/Erythrée), et a également participé à la planification de la mission de la CEDEAO en Côte d'Ivoire lancée en 2003. Elle accueille le Sénégal à titre d'observateur, et pourrait, selon M Stef GORIS, être élargie à d'autres pays africains¹³. De même, mais plus modestement, les pays membres de la SADC (South african development community) ont déjà pu bénéficier d'une collaboration avec le BALBAT (« Bataillon balte de maintien de la paix »), formé d'éléments des armées des pays baltes membres de l'UE.

Enfin, ce rapide inventaire montre que la plupart des pays européens ont déjà, par des intermédiaires différents, et à des degrés variables, développé une forme de coopération avec

D. Le choix du multilatéralisme au cœur de l'approche européenne

Le dénominateur commun à toutes les démarches de coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des crises africaines, est le choix affiché des Européens du multilatéralisme. Plus précisément, les deux caractéristiques principales de l'engagement européen sont, d'une part la recherche impérative de la légitimité internationale des actions entreprises, et d'autre part le caractère global de la gestion des crises. L'enjeu final est d'inscrire la dimension capacitaire, c'est à dire l'ensemble des moyens de coopération en matière de sécurité en Afrique, dans une coopération UE-UA cohérente et efficace.

1) L'approche globale de l'UE pour la gestion des crises : vers la coopération avec l'UA

Avant de souligner le caractère global de l'approche européenne en matière de prévention et de gestion des crises en Afrique, il paraît utile et juste de souligner l'importance du document qui semble avoir confirmé, voire même inspiré l'approche européenne. Il s'agit du rapport remis en 2000 au Secrétaire général de l'ONU, et rédigé par un groupe d'études sur les opérations de la paix dirigé par M Brahimi¹⁴. Ce travail, destiné à tirer les leçons des difficiles missions effectuées par les casques bleus dans les années quatre-vingt dix, énonce des recommandations visant à rendre plus efficaces que par le passé les opérations de maintien de la paix. Parmi les conclusions, figure notamment la nécessité d'une approche globale des crises, c'est-à-dire couvrant les actions de prévention de long terme, le rétablissement, et la consolidation de la paix par des moyens dépassant les seules actions militaires. D'autre part, le rapport Brahimi recommande une gestion régionale des crises, qui doit considérer l'ensemble du secteur géographique voisin de la zone de tension. Recommandation suivie en

sur l'aide au développement, considérée comme le principal moyen de prévention des conflits. D'autres, au contraire, comme la France, le Royaume-Uni ou la Belgique, sont plus marqués par l'histoire, et soutiennent un engagement plus large en Afrique, y compris militaire.

- La deuxième raison permettant d'expliquer le caractère à la fois global et régional de la gestion européenne des crises en Afrique, est la diversité des domaines qui font que l'Afrique ne peut être négligée par l'UE. L'ensemble des pays membres de l'UE sont, à des degrés certes divers, concernés par les crises en Afrique, qu'elles soient économiques, humaines, sociales, ou purement militaires¹⁶. Le problème de l'immigration clandestine en est la traduction la plus visible, en raison notamment de l'impact médiatique des incidents de Ceuta et Melilla de l'été 2005.

Ainsi, envisager une approche commune européenne à l'égard de l'Afrique revient à considérer cet ensemble de préoccupations diverses d'une manière holistique afin d'élaborer une «démarche globale en matière de préventions des conflits qui cherche à intégrer les politiques et les actions dans les domaines de la sécurité, du développement et de la gouvernance démocratique (...) et d'apporter un cadre global, intégré et à long terme pour la gestion des relations [de l'UE] sur le continent africain»¹⁷.

A cet égard, le Royaume-Uni s'engage au niveau national dans une démarche parfaitement en phase avec l'optique de l'UE, en créant en septembre 2004 une « Equipe de prévention des conflits en Afrique » au sein du « Department for International Development », instaurant de fait une réelle coopération entre les départements des affaires étrangères, du développement international et de la défense, et se trouvant donc dans ce domaine particulièrement en avance sur ses partenaires européens¹⁸.

Cette démarche globale a en outre été explicitée dans le document plus général rédigé par le Secrétaire général / Haut représentant (SG/HR) du Conseil de l'Union Européenne, M Javier Solana en décembre 2003¹⁹ : le lien entre sécurité et développement y est clairement affirmé.

Le caractère global de la démarche de l'UE conduit naturellement vers une coopération avec l'UA. En effet, les deux organisations partagent ce souci de lier la politique de développement

¹⁶ Lire à ce sujet le paragraphe traitant de « l'importance de l'Afrique pour l'UE », dans le rapport A/1880 de l'UEO sur « L'Union européenne et le maintien de la paix en Afrique », 1^{er} décembre 2004, p 258.

¹⁷ « La stratégie de l'UE pour l'Afrique: vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique » op.cit. p 2

¹⁸ Cf. « Le maintien de la paix en Afrique : une approche concrète », rapport C/1913 de l'UEO, novembre 2005, point 122. Compte-rendu disponible sur le site de l'UEO, <http://assembly.weu.int>.

¹⁹ « Une Europe sûre dans un monde meilleur, stratégie européenne de sécurité », stratégie adoptée par le Conseil européen de Bruxelles du 12 décembre 2003, et éditée par l'Institut d'études de Sécurité de l'UE.

à la prévention des conflits. C'est donc naturellement que l'UE est conduite à coopérer avec l'UA qui hérite des orientations affichées par l'OUA depuis le début des années quatre-vingt. Le « plan d'action de Lagos » de 1980, puis son héritier le nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD), ont été adoptés comme programmes au sommet de Lusaka de 2001, dans un souci de lier intimement les objectifs de paix et de sécurité aux objectifs de développement.

Finalement, cette convergence de vues entre l'UE et l'UA pousse les deux organisations à instaurer un partenariat cohérent. D'autant plus que ce lien entre politique de développement et prévention des conflits doit être pris en compte pour pouvoir impliquer une grande partie des membres de l'UE, particulièrement les pays scandinaves. C'est ainsi que la Commission joue un rôle essentiel dans l'effort d'implication de ces pays dans l'action européenne en Afrique : l'ancien commissaire chargé du développement de la Commission Prodi, M Poul Nielson, ou encore le représentant spécial pour le Soudan, M Pekka Havisto, tous deux scandinaves, sont là pour montrer que la politique européenne en Afrique place au premier plan le lien entre sécurité et développement.

Finalement, les objectifs multiples et divers des Vingt-cinq en Afrique trouvent un véritable axe de convergence dans la coopération UE-UA, qui apparaît de plus en plus comme un moyen privilégié d'affirmation d'une culture stratégique européenne naissante.

2) Une nouvelle dimension donnée au processus capacitaire

Outre la convergence des approches globales, un autre facteur apparaît comme décisif dans la construction du partenariat entre l'UE et l'UA. Au-delà des objectifs, l'état actuel des outils permettant de les atteindre pousse les européens à rechercher une mutualisation plus poussée, rendue plus aisée par un partenariat UE-UA plus solide. Mêlé à la problématique capacitaire, le concept d'« appropriation » (ou « ownership ») consiste à donner aux africains les capacités d'agir eux-mêmes dans le domaine de la prévention, et de la résolution des conflits. Ce concept, au-delà de sa signification politique (la fin de l'ingérence directe des européens en Afrique), est aussi la traduction d'une certaine réticence des Vingt-cinq à investir eux-mêmes dans des moyens militaires, mais aussi civils, dédiés prioritairement à la sécurité en Afrique. Avec la mise sur pieds progressive de treize GT1500 (groupements tactiques de 1500 hommes), l'UE se dote en outre de capacités d'action rapide et autonome d'urgence en Afrique, pour une opération ponctuelle et limitée dans le temps. Cette initiative dépasse d'ailleurs le strict cadre de l'UE, puisque les Norvégiens notamment, participent à ce projet, et

elle n'implique pas de coopération avec les pays africains. Cependant, l'ensemble des autres initiatives dans le domaine des capacités relèvent d'une approche différente, puisqu'elles visent à opérer une délégitimation de moyens aux Africains eux-mêmes, permettant – théoriquement - d'une part, de limiter les dépenses en équipement des forces européennes, et d'autre part d'éviter tout procès en ingérence illégitime en Afrique²⁰.

De plus, l'année 2005 a vu la France s'engager résolument dans un processus d'eupéanisation de son programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP).

A l'occasion du cinquième cycle de ce programme, qui se déroule en Afrique centrale, au sein de la Communauté Économique des États d'Afrique Centrale (CEEAC), le souhait est de «conserver et, si possible, d'étendre les partenariats déjà obtenus pour RECAMP IV, de[les] voir s'associer à la planification et à la conduite du cycle l'UE et l'UA (...), et d'aider l'UA à développer ses structures stratégiques »²¹.

La conférence d'initialisation du cycle a effectivement eu lieu en juin 2005 au siège de l'UA à Addis Abeba (Ethiopie), et l'UE est fortement impliquée, accueillant notamment la deuxième réunion RECAMP à Bruxelles en juillet 2005. L'UE doit également animer à Libreville (Gabon) fin mai 2006 le module politico-militaire du Vème cycle de RECAMP.

Ce programme, lancé par la France, n'est certes pas le seul dans ce domaine, puisque les Britanniques, notamment, poursuivent le programme BMATT (British Military Assistance and Training Teams). Cette initiative, plus pragmatique, car moins programmée et plus permanente, continue néanmoins de se développer en marge de toute coopération multilatérale. Il relève en effet davantage de l'investissement bilatéral, après s'être pourtant tourné initialement vers les OSR, comme la SADC qu'il a quitté depuis²².

Le caractère novateur du cycle RECAMP V est qu'il semble aujourd'hui à même de fédérer autour de la France ses partenaires de l'UE, bien plus que les autres initiatives. En particulier,

²⁰ C'est la politique dite d' « effective ownership », qui « désigne le processus d'appropriation par les partenaires africains des initiatives prises en leur faveur par l'UE, sous la forme d'assistance financière, technique ou de formation, et destinée à accroître leurs capacités en matière de prévention, gestion et règlement des conflits.[Ce processus] renvoie donc à l'idée de responsabilisation et de prise en charge des africains par eux-mêmes » ;d'après Niagalé Bagayoko, « Les politiques européennes de prévention et de gestion des conflits en Afrique subsaharienne », «Les Champs de Mars », deuxième semestre 2004.

²¹ <http://www.recamp5.org/>

²² Le programme BMATT, de ce point de vue, se rapproche moins de la vision de la majorité des membres de l'UE que de celle des Etats-Unis, qui développe un programme également à caractère bilatéral : programme ACOTA (Africa Contingency Operations Training Assistance). Cf. « Africa Contingency Operations Training Assistance, Developing Training Partnerships for the Future of Africa », Colonel Russel J. Handy, Air & Space Power Journal, septembre 2003.

l'Allemagne semble prête à suivre l'initiative française, qui, selon certains observateurs français du ministère de la défense, « correspond, par sa nature, aux objectifs de coopération au développement. Le ministère allemand de la Défense va tout faire pour tenter de l'intégrer dans un cycle de manoeuvres militaires sous le label de l'Union européenne, reprenant même au compte de l'Union des manoeuvres organisées en Afrique du Sud, où l'Allemagne a joué un rôle de sponsor ; (...) une coopération renforcée de l'Allemagne avec la France ne pourra être considérée que comme complémentaire en Afrique »²³.

Selon cette même étude, le concept correspond également à l'optique des pays scandinaves, particulièrement celle du Danemark, qui défend en Afrique toutes les actions visant à encourager la bonne gouvernance, le renforcement des capacités de maintien de la paix, et la coopération régionale.

La faiblesse reconnue de RECAMP, qui consiste à organiser alternativement des exercices au sein des OSR africaines, est appelée à être gommée grâce au partenariat UE-UA, puisque l'action via l'UA devrait permettre d'opérer une mutualisation plus permanente et une meilleure coordination des initiatives en mettant fin à l'alternance entre les sous régions.

Enfin, les volontés européenne et africaine, de disposer d'outils et de capacités plus rationalisés pour prévenir et gérer les conflits en Afrique, sont aussi un élément dynamisant du partenariat naissant entre l'UE et l'UA.

La coopération UE-UA est donc l'aboutissement des différentes initiatives et orientations de ces dix dernières années, ainsi que du développement d'une approche globale et multilatérale européenne, faisant appel à des outils capacitaires innovants et mutualisés. Loin d'être une véritable rupture dans la façon d'appréhender les crises et les enjeux sécuritaires en Afrique, ce partenariat s'inscrit donc dans une démarche continue des Vingt-cinq, menée parallèlement à des avancées institutionnelles importantes rendues possibles sur le continent africain. Il s'insère en outre dans la démarche des européens visant à parfaire les deux « triangles » : sécurité – développement – bonne gouvernance, et coopération UE-ONU-UA²⁴.

²³ Emery Brusset « L'horizon européen de Recamp ; l'UE et le règlement des conflits en Afrique », op.cit. p 8

²⁴ Cf. Javier Solana, « A new partnership for security, development and governance in Africa », Eurofuture, automne 2005. La décision du 10 mars 2006 du CPS d'accentuer ses efforts pour obtenir un accord de paix afin de transférer à l'ONU l'opération AMIS, illustre bien la pertinence de cette coopération UE ONU UA.

III. Les débuts prometteurs de l'UA

Lorsqu'à l'été 1999, à Lomé (Togo), l'ensemble des Etats africains – à l'exception notable du Maroc²⁵ – signent la transformation de l'OUA en Union Africaine, il ne s'agit pas d'une simple modification d'appellation. Il s'agit au contraire d'une réelle avancée institutionnelle qui tourne définitivement la page de la période postcoloniale, en traduisant pour la première fois dans une démarche commune, la volonté des Africains de se prendre en charge eux-mêmes par la création d'une organisation à vocation autant économique que politique. Le document de Lomé est de plus un véritable acte constitutif, qui a la particularité, comme les textes qui suivront, de lier juridiquement et moralement l'ensemble des membres de l'Union. La naissance effective de l'UA a eu lieu à Durban (Afrique du Sud) en 2002 où s'est tenue la première session inaugurale de la Conférence des chefs d'État et de gouvernements.

Dans l'optique d'analyser la portée du partenariat entre l'UE et l'UA depuis 2002, il paraît nécessaire d'apprécier quel a été le rôle, à la fois financier et d'inspiration institutionnelle, qu'a joué l'Union européenne dans les premières années de l'Union africaine.

A. Une construction dynamisée par le soutien européen

1) L'UE bailleur de fonds

L'apport financier de l'UE aux actions de la jeune Union africaine se révèle essentiel pour l'accomplissement du processus d'intégration économique et politique du continent. Outre l'ensemble des contributions purement nationales -évoquées plus loin -, l'outil communautaire principal de soutien économique des européens est le neuvième Fonds Européen pour le développement (FED), celui-ci est géré par une commission spéciale composée de représentants des Etats membres, l'exécution financière étant assurée par la Commission européenne. Il a la particularité d'être financé par les membres, hors du budget général de l'UE. En outre, le FED, dont le montant s'élève à 23,4 Md€ pour la période 2002-2007²⁶ (solde des précédents fonds non utilisés compris), est un outil prévu au départ

²⁵ Le Maroc n'est pas membre de l'UA en raison de la représentation dans l'organisation de la « République arabe sahraouie démocratique » (RASD). Cf. Annexe I.

²⁶ Chiffres tirés du rapport C/1913 du 8 novembre 2005 de l'Assemblée parlementaire de l'UEO, « Le maintien de la paix en Afrique subsaharienne : une approche concrète », op.cit. p 9.

uniquement à des fins d'aide au développement, dans le cadre juridique des accords UE-ACP (accords de Cotonou). Et même si l'article 11 de l'accord prévoit que l'UE mettra des moyens à la disposition de l'UA pour « prévenir, gérer, et résoudre les conflits armés ainsi que leurs conséquences »²⁷, il ne permet pas l'utilisation de ces fonds pour des actions purement militaires et d'armement.

Sans pouvoir réellement effacer cette limitation, les Vingt-cinq, sur proposition du Commissaire danois au développement M Poul Nielson, ont mis en place un dispositif financier tiré du FED²⁸, et exclusivement dédié aux programmes directement liés à la sécurité et à la prévention des crises en Afrique, alimentant en particulier des fonds destinés à encourager la bonne gouvernance. A noter que le programme RECAMP bénéficie également de cette source financière. Ce fonds de 250 M€ baptisé « Facilité de paix pour l'Afrique », couvrant la même période que le FED, constitue de fait l'appui financier principal de l'UE à l'UA dans le domaine de la sécurité.

Les Vingt-cinq ont pleinement pris conscience de l'importance du soutien financier qu'ils apportent à l'UA, puisque la stratégie européenne pour l'Afrique²⁹ préconise de « réalimenter et [de] renforcer » ce pilier financier. A la fin 2005, plusieurs demandes présentées par l'UA au titre de la facilité de soutien à la paix avaient déjà été satisfaites, dont la mission de l'UA au Soudan AMIS (162 millions d'euros³⁰), la mission de la CEMAC en République centrafricaine (3,4 millions d'euros) et les initiatives de l'UA en matière de renforcement des capacités (6 millions d'euros). Un rapport de l'UEO précise que « jusqu'ici, la Facilité a surtout servi à financer la solde journalière des soldats, le transport et le soutien logistique de la mission AMIS de l'Union africaine au Darfour (Soudan) (89,2 millions d'euros sur 92 millions d'euros engagés).(…) Sur les 35 millions d'euros affectés à la mise en place de capacités au titre du soutien apporté à l'Union africaine et aux organisations subrégionales, 6 ont été affectés et 2 dépensés. En Afrique centrale, 11,38 millions d'euros ont été consacrés au financement d'une mission conduite par la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), 15 millions l'ont été à une mission d'observateurs de l'UA en Somalie et 15 autres millions sont réservés pour une mission de désarmement en République

²⁷ Cf. Félix Nkundabagenzi, « Entre contraintes et promesses », *Diplomatie Magazine* N°11, Novembre 2004.

²⁸ Décision du Conseil de l'UE du 31 décembre 2003.

²⁹ *Op.cit.* p 2

³⁰ Après la rallonge obtenue de l'UE par l'UA le 16 décembre 2005.

démocratique du Congo. 3 millions d'euros ont été affectés à l'évaluation et à la vérification des comptes »³¹.

Finalement, le soutien européen à l'UA dans le domaine de la prévention et de la gestion des crises, à travers la facilité de paix, se révèle être véritablement « l'épine dorsale du financement des opérations de l'UA » selon l'appréciation même de l'Ambassadeur Daid Djinnit, commissaire de l'UA pour la paix et la sécurité³².

2) Le modèle institutionnel européen

Malgré les difficultés récentes et les obstacles rencontrés au cours de la construction européenne, celle-ci reste aujourd'hui un modèle pour de nombreuses régions dans le monde en quête d'intégration, particulièrement dans le domaine économique. Le continent africain, en particulier, s'inspire ainsi du modèle européen dans son parcours. Il s'agit d'atteindre un degré de cohésion permettant, à terme, de créer un marché commun, et surtout d'instaurer un climat plus favorable à la prévention et à la résolution pacifique des crises. A l'image de la démarche européenne inspirée notamment par David Mitrany³³ et visant à afficher comme objectif premier de l'intégration européenne la recherche de la paix sur le vieux continent, l'esprit de l'UA, tel qu'il apparaît dans son acte constitutif, est de rapprocher les pays afin d'éviter l'émergence de nouveaux conflits armés. L'Union se donne en effet « le droit d'intervenir dans des conflits nationaux ou régionaux », ce qui, pour M Alain Deletroz, vice-président de l'International Crisis Group (ICG), est une véritable « révolution dans la conception du multilatéralisme sur le continent »³⁴. Sur le modèle de la définition des « missions de Petersberg », l'Union africaine tend en outre à définir un spectre d'interventions pour le règlement des crises sur le continent, autour des situations particulières de crimes massifs contre les droits de l'Homme, ou d'actions contraires au droit humanitaire international.

Dans le domaine purement institutionnel, l'émergence du niveau supranational et suprarégional en Afrique s'est construit sur le modèle de l'UE, avec la création de la Conférence de l'Union, « *organe suprême dans lequel se retrouvent les chefs d'État et de gouvernement qui se réunissent en session extraordinaire*. Cette instance suprême reçoit et

³¹ Cf. note 9741/05 du secrétariat général du Conseil de l'UE du 3 juin 2005, « Soutien apporté dans le cadre de la PESD à la paix et à la sécurité en Afrique: stratégie d'information »

³² Propos rapportés dans « Le maintien de la paix en Afrique subsaharienne : une approche concrète », Op.cit. p9.

³³ David Mitrany, « A working peace system », publié à Londres en 1943; Première élaboration de la théorie fonctionnaliste de l'intégration, qui influencera fortement la stratégie fonctionnelle de M Schuman.

³⁴ « Le maintien de la paix en Afrique sub-saharienne : une approche concrète », p 49, op.cit. p 9.

entérine la coordination des politiques nécessaires à l'ensemble des pays membres élaborées par le Conseil exécutif, composé des ministres des Affaires étrangères.(...) Leurs pouvoirs sont aujourd'hui renforcés par le Comité des représentants permanents, composé de délégués des États membres auprès de l'UA qui travaille sur instruction du Conseil exécutif et prépare les travaux dudit Conseil³⁵ ». De même, à l'image de la Commission européenne, a été créée la Commission de l'UA, composée de dix commissaires, et présidée par l'ancien président malien, M Alpha Oumar Konaré. Comme dans les institutions européennes, cet organe central représente les intérêts de l'Union et « initie des propositions qu'elle soumet aux organes exécutifs³⁶ ».

Ainsi, à travers l'objectif premier de répondre aux enjeux de sécurité, et de par son élaboration institutionnelle à proprement parler, l'UA s'inspire fortement de l'UE, ce qui crée ab initio les conditions particulièrement favorables au partenariat naissant, même si l'organe directement chargé de traiter les questions de sécurité, le Conseil de Paix et Sécurité (CPS), s'inspire davantage du Conseil de Sécurité des Nations unies que du Comité Politique de Sécurité (COPS) européen.

B. De réels outils en faveur de la paix

1) Les outils politico-diplomatiques

La consolidation des instruments de l'UA est avant tout positive par le dialogue qu'elle impose entre les responsables africains. C'est la théorie fonctionnaliste appliquée à l'Afrique qui justifie en premier lieu le soutien de l'UE à l'UA. Dans les Grands Lacs, particulièrement au Burundi et en RDC, il a été possible grâce au dialogue instauré par l'UA, de créer un contexte de coopération diplomatique inédit (Conférence internationale sur la paix, la sécurité et le développement dans la région des Grands Lacs, Conférence parlementaire internationale réunissant les parlementaires des huit pays de la région des Grands Lacs, et Forum régional pour la paix (Amani))³⁷.

Dans le cadre de la coopération UE-UA, de nouveaux outils politico-diplomatiques se mettent en place progressivement, en vue de favoriser la prévention et le règlement des conflits. Ainsi, la Nouvelle Stratégie pour l'Afrique de l'UE (NSA) tente de reprendre à son compte toutes les

³⁵ « L'UA, mode d'emploi », Didier Samson, publié le 4 juillet 2004 sur le site de Radio France Internationale (<http://www.rfi.fr>).

³⁶ Ibid.

³⁷ D'après M. Matadi Nenga Gamanda, Vice-président de l'Assemblée nationale de la RDC, conférence sur « Le maintien de la paix en Afrique sub-saharienne : une approche concrète », Bruxelles 20 et 21 septembre 2005. Op.cit. p 9

avancées obtenues au travers d'autres organisations ou modes de coopération. L'objectif étant de créer une véritable relation bilatérale entre l'Europe et l'Afrique pour mettre fin à la fragmentation et à la dispersion des initiatives. En pratique, cela se traduit déjà par l'instauration d'un dialogue effectif entre les deux Commissions (cf. réunion conjointe d'octobre 2005), et par une approche toujours plus intégrée, exploitant tous les instruments, de l'aide au développement au commerce. Cette émergence de nouveaux modes d'action communs entre l'UE et l'UA est en outre consolidée par les outils diplomatiques des Etats membres, en particulier au sein de l'axe Paris-Londres (cf. le programme d'échange entre le Ministère des Affaires étrangères et le Foreign Office, ou les tournées conjointes en Afrique comme celle de MM Darcos et Benn en février 2005 au Niger et en Zambie). Finalement, l'avancée principale de la NSA n'est pas tant la mise en place de nouvelles initiatives que l'établissement d'un cadre « unique, global et à long terme »³⁸ pour les relations entre l'UE et l'Afrique.

Parallèlement, l'UA a mis au point des outils qui pourraient lui permettre, à terme, de devenir un véritable facilitateur de négociations, valorisant par là-même toutes les actions des européens entreprises à travers la coopération UE-UA. Plusieurs exemples illustrent les résultats à espérer dans un proche avenir. A Sao Tomé et Príncipe, le soutien de l'UA, ajouté aux efforts de persuasion de l'Angola et du Nigéria, ont évité à la crise politique de fin 2003 de dégénérer ; de même que l'action - en relais de l'ONU- de l'UA en République de Côte d'Ivoire (RCI) en octobre et décembre 2005 ; ou encore les pressions non négligeables de l'UA sur les dirigeants issus de coup d'Etat ou de processus non démocratiques (RCA écartée du 2ème sommet de l'UA à Maputo en 2004³⁹).

Parmi les dix-sept organes prévus par l'acte constitutif de l'UA, le Conseil de Paix et Sécurité (CSP) inauguré en mai 2004 à Addis-Abeba, est le principal outil de diplomatie préventive. Il fonctionne sur un mode analogue à celui du Conseil de sécurité des Nations unies (quinze membres élus par la conférence des chefs d'Etat pour deux ou trois ans, mais pas de droit de veto). Le CSP ne décide rien, mais transmet à la conférence des chefs d'Etat des propositions d'intervention ou des recommandations. La naissance du CSP, qui prévoit « le droit de l'Union d'intervenir » (article 4j du protocole), marque ainsi la fin de la politique de non ingérence de l'OUA, ce qui est une petite révolution dans le domaine de la gestion des crises

³⁸ Interview de M Louis Michel, Commissaire européen chargé du développement, par Fanny Pigeaud, dans l'article « Afrique : l'axe Paris-Londres-Bruxelles se porte bien », novembre 2005, www.diplomatie.gouv.fr.

³⁹ Cf. Marie Joannidis, « L'Afrique face à ses responsabilités », RFI, 13 juillet 2003.

en Afrique⁴⁰. De plus il met fin, en raison notamment du mode de désignation de ses membres, à « l'implication directe et sournoise de certains pays membres⁴¹ » dans les débats qui caractérisait l'organe dont il est l'héritier.

Un Conseil des sages, en cours de composition, et un mécanisme d'alerte rapide inspiré du Mécanisme de réaction rapide de l'UE, viennent soutenir et appuyer les actions du PSC.

Enfin, le « Pacte de non-agression et de défense commune », adopté le 31 janvier 2005, prévoit la création d'organismes spécialisés (dans les domaines du terrorisme et du droit international notamment), et sera, après son entrée en vigueur, un outil de plus permettant de faire pression sur les Etats déstabilisateurs en Afrique.

Ainsi, l'avènement de cet ensemble d'outils nourrit chez un grand nombre d'observateurs un certain optimisme quant à la prévention et la gestion des futures crises africaines : comme l'écrit Jean-Pierre Colin, « les instruments diplomatiques de la jeune Union africaine devraient ainsi permettre à la sécurité continentale de devenir réalité⁴² ».

2) Vers une force militaire africaine coordonnée

Pour faire face aux crises africaines, et tirant les leçons de l'opération Artémis menée en République Démocratique du Congo (RDC) en 2003, les Européens ont décidé la mise sur pied de groupements tactiques de quinze cents hommes (les seize GT 1500 comptabilisés à la fin mars 2006). Cette création de forces d'urgence répond ainsi à la volonté des européens de se doter de moyens d'action rapides et autonomes aptes à se déployer dans des délais très courts. Néanmoins, il s'agit de moyens très limités, qui ne sont pas à même de mener des opérations de grande ampleur rendues nécessaires par la plupart des grandes crises africaines. Dans un contexte international où la « responsabilité de protéger » devient une règle unanimement reconnue⁴³, certaines crises, en particulier en Afrique, nécessitent le déploiement de forces de maintien de la paix qui dépassent de très loin le niveau des GT 1500. Or, l'UE n'a jusqu'à présent prévu aucun plan de déploiement de troupes à long terme et à grande échelle. La solution proposée à la fois par les Européens et par l'Union africaine est donc naturellement de mettre en place sur le continent une force africaine en attente

⁴⁰ Voir « Le président mozambicain lance officiellement le Conseil de paix de l'Union africaine », Jeune Afrique – L'intelligent, 25 mai 2004.

⁴¹ Delphine Lecoutre, « Le CPS de l'UA, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », Afrique contemporaine n°212, hiver 2004.

⁴² Rapport UEO, Op.cit. p 3.

⁴³ Le principe de la « responsabilité de protéger » (en cas de génocide et de purification ethnique) a été adopté lors du Sommet des Nations-unies de septembre 2005.

(«African standby force » (ASF)) de 15 à 25 000 hommes prête à agir dès 2010⁴⁴. Si l'idée de la constitution d'une telle force, s'appuyant sur les organisations sous-régionales africaines, répond bien au souci des Africains de prendre en main eux-mêmes la gestion des crises de leur continent, l'UE garde dans ce projet un rôle essentiel : à tous les niveaux, les Européens sont appelés à fournir une aide. Ainsi, dans des domaines aussi divers que la planification, la formation, la communication, et surtout la logistique, l'UE participe déjà à l'élaboration de l'ossature de la future force africaine. Le général Jean-Paul Perruche, directeur de l'Etat-major de l'UE (EMUE), a ainsi confirmé lors d'une conférence le 20 septembre 2005, que « l'EMUE était prêt à participer au développement des concepts en cours d'élaboration pour la Force africaine en attente »⁴⁵. A l'occasion de cette même conférence, plusieurs intervenants (notamment Armand Decker, ministre belge de la Coopération et du développement, et Stef Goris, président de l'Assemblée de l'UEO) ont en outre évoqué le projet de création d'une grande base militaire commune à l'UE et l'UA, véritable trait d'union sur le terrain entre les deux organisations.

Ainsi, on assiste aujourd'hui à l'émergence d'une nouvelle architecture des moyens de prévention et de gestion des crises en Afrique, autour de la mise en place de la force africaine en attente. Ceci induit une remise en cause et un effort d'adaptation de la part de tous les acteurs concernés par la stabilité en Afrique, au premier rang desquels figure l'UE. Pour certains observateurs, il s'agit réellement d'une « renaissance stratégique » (« geostrategic renaissance ⁴⁶») de l'Afrique, rendue possible en particulier par la construction d'une coopération de plus en plus élaborée entre l'UE et l'UA.

La coopération UE-UA favorise donc effectivement l'émergence d'un interlocuteur africain unique dans les relations internationales. Cependant, cette appréhension holistique de l'Afrique n'est pas sans ambiguïtés, et ne peut se schématiser aussi simplement par la formule de M Djinnit, pour qui, « il convient de parler de « Africa as one » ; il est très important de présenter l'Afrique comme une entité par rapport à l'Europe qui est également une ⁴⁷ ».

⁴⁴ Cf. la «déclaration solennelle sur la politique africaine commune de défense et de sécurité », rendue publique à l'issue du sommet de l'UA à Syrte (Libye) en février 2004 (document ext/Assembly/AU/3 (II)), et la description des objectifs du Président de la commission de l'UA, Alpha Oumar Konaré, in « Le maintien de la paix en Afrique subsaharienne : une approche concrète », op.cit. p 9.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Stephan Kingebiel, « Africa's new peace and security architecture », African Security Review, Vol. 14, N°2, 2005.

⁴⁷ Intervention de M Djinnit, Commissaire pour la paix et la sécurité de la Commission de l'UA, lors de la conférence sur « Le maintien de la paix en Afrique sub-saharienne : une approche concrète », op.cit. p 9.

Partie 2 Les enjeux cachés et les limites du partenariat Union européenne – Union africaine

Le tableau des progrès réalisés par la coopération UE-UA ces toutes dernières années montre, à première vue, une réelle opportunité d'améliorer l'efficacité de l'ensemble des dispositifs de prévention et de gestion des conflits en Afrique. En effet, nombreux sont les observateurs qui y voient la solution adaptée à apporter pour débarrasser le continent africain de cette instabilité chronique, qui interdit tout décollage économique d'une région pourtant non dépourvue d'atouts.

Néanmoins, nous sommes en droit de nous poser la question suivante, essentielle dans le contexte actuel : assistons-nous, oui ou non, à l'émergence d'une architecture de paix et de sécurité plus efficace en Afrique ? La réponse est loin d'être évidente, et certains aspects conduisent même à alimenter l'argumentaire des « afro-pessimistes ».

En effet, une approche plus critique de cette même évolution peut conduire à souligner, d'une part une certaine ambiguïté dans la démarche entamée par les européens, et d'autre part, les risques inhérents à cette coopération centrale entre les deux institutions continentales.

I. Les ambiguïtés de l'affichage multilatéraliste

Pour appréhender de façon plus complète les enjeux de la coopération entre l'UE et l'UA dans la prévention et le règlement des conflits, il convient d'analyser les fondements parfois ambigus, mais aussi les tensions internes qui conduisent les Vingt-cinq à donner cette orientation à leur action en Afrique : comme la plupart des choix stratégiques de l'UE, l'orientation vers un traitement des problèmes de sécurité africains via l'UA ne se fait pas - loin s'en faut - dans un consensus serein des Etats membres. Au contraire, ce choix apparaît comme un plus petit dénominateur commun peu satisfaisant, qui peut conduire à la répétition d'erreurs déjà commises dans le passé.

A. Un choix aux motivations hétérogènes

1) Le déficit d'ambition de l'engagement européen

Lorsque l'on se penche sur les déclarations officielles des responsables européens, il est difficile de ne pas déplorer une certaine dose de naïveté, voire d'angélisme, qui nuisent non seulement à l'image de l'UE dans le monde, mais surtout à l'efficacité de son action en Afrique. La conduite de la politique européenne autour de la crise au Darfour est particulièrement marquée par ce manque de réalisme. Cette crise, qui, selon l'alerte d'octobre 2005 du président tchadien Idriss Deby, « pourrait dégénérer en crise régionale allant de N'Djamena à Asmara⁴⁸ », n'a pas suscité de déclaration véritablement adaptée de la part des Européens. Au contraire, Javier Solana s'en est tenu, lors de son déplacement au Soudan d'octobre 2005, à des déclarations peu coercitives : « j'appelle les mouvements rebelles, qui prétendent défendre les intérêts des populations civiles du Darfour, à venir négocier de bonne foi à Abuja⁴⁹ ». Cette retenue diplomatique reflète dans une certaine mesure le manque d'ambition des européens dans la recherche de solutions à la crise du Darfour. La nature de la coopération avec l'UA, dans la gestion de cette crise, est caractéristique de l'hésitation des Vingt-cinq à s'impliquer politiquement et militairement. En effet, le lien UE-UA semble être considéré par les Vingt-cinq comme le moyen non avoué de fuir leurs responsabilités en Afrique, par manque d'ambition claire. Alors qu'au contraire, la montée en puissance de l'UA, et son implication directe dans les conflits du continent, devrait s'accompagner chez les Européens d'un effort collectif. Comme l'exprime bien M Goerens, la stratégie de l'UE pour l'Afrique doit s'appuyer sur le « principe d'une double solidarité- entre l'UE et l'Afrique d'une part, et entre Etats membres de l'UE d'autre part, qui doivent partager les risques, les responsabilités et le fardeau⁵⁰ ».

Enfin, l'UE a plus à perdre qu'à gagner en adoptant cette posture attentiste, et le piège existe même de se retrouver dans un rôle exclusif de bailleur de fonds, comme le montre l'insistance du Commissaire africain, M Djinnit, à réclamer de l'UE une assistance financière et logistique, mais pas d'implication politique ou militaire.

⁴⁸ Propos rapportés dans Le Figaro du 20 octobre 2005 .

⁴⁹ *ibid.*

⁵⁰ Conférence à l'Assemblée parlementaire de l'UEO, *op.cit.* p 3.

Le manque d'ambition qui paralyse la stratégie européenne en Afrique lorsqu'il s'agit de prévenir ou de gérer les crises, s'accommode donc parfaitement de la montée en puissance de l'UA, ce qui se traduit par des concepts parfois ambigus repris par les deux organisations continentales, à l'image de l'idée de « non ingérence, mais non indifférence⁵¹ ». La coopération UE-UA apparaît ainsi, sous cet angle, comme le reflet de la retenue de la stratégie européenne de sécurité en Afrique.

2) Le manque de clarté dû aux divisions internes à l'UE :

A l'origine du manque d'ambition européenne, il y a bien sûr les dissensions internes qui se révèlent, comme souvent, particulièrement paralysantes. Or, l'action de l'UE en Afrique, et en particulier les relations UE-UA, sont particulièrement touchées par des divergences de vues entre les Vingt-cinq ainsi qu'au sein des institutions de l'Union. Ces divergences se traduisent, là encore au Darfour, par des situations peu claires. Le soutien des Européens à la mission africaine AMIS y est en effet rendu peu lisible par l'action combinée –voire concurrente- de l'OTAN et de l'UE, qui se disputent notamment les services du centre européen de transport (EAC).

Les dissensions internes à l'UE ne se résument cependant pas à la problématique UE-OTAN, mais sont plus largement apparentes dans les multiples initiatives redondantes des Etats membres, soutenues par certains de façon plus ou moins dynamique, y compris au sein du G8, et sans réel souci de cohérence⁵². Pour faire face à la « concurrence des relations privilégiées que certains des Etats-membres entretiennent avec le continent africain⁵³ », le Conseil de l'UE a ainsi dès la fin 2004 élaboré un plan d'action pour le soutien de la paix et de la sécurité en Afrique par la PESD⁵⁴, qui invite les Etats-membres à rechercher une meilleure cohérence dans leurs initiatives.

De plus, un autre facteur de division non négligeable réside dans les divergences parfois importantes entre les démarches entreprises par la Commission et le Conseil de l'UE. En raison de la nature même du mode de financement (Facilité de paix pour l'Afrique) que contrôle la Commission, et qui reste distinct de la PESD, la coopération avec l'UA dans le domaine de la sécurité apparaît plus comme un parrainage distancié que comme une véritable implication européenne. Le partenariat stratégique établi avec l'UA est en effet aujourd'hui

⁵¹ Alpha Oumar Konaré, « La sécurité, priorité de l'Union Africaine », Géopolitique africaine n°13, juin 2005.

⁵² On peut ainsi s'étonner, comme Madame Sylvie Bergman, Ambassadeur de France au COPS (entretien du 21 juillet 2004), de l'empressement italien à soutenir les brigades régionales lors du sommet du G8 de juin 2004, alors qu'une initiative similaire était déjà lancée au sein de l'UE.

⁵³ Félix Nkundabagenzi, op. cit. p 14.

⁵⁴ « Action Plan for ESDP support to Peace and Security in Africa », Note 10538/4/04 du 16 novembre 2004.

fondé sur le soutien financier et logistique, mais une délégation délibérée de la responsabilité en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits est donnée aux Africains⁵⁵. Le projet de Fonds euro-africain pour la paix et la sécurité, appelé à prendre la suite de la Facilité de paix après 2007, devra tenir compte de la nécessité de responsabiliser davantage l'engagement de chacune des nations membres de l'UE en Afrique, tout en reconnectant les actions parfois disjointes de la Commission et du Conseil. La nouvelle stratégie de l'UE pour l'Afrique adoptée fin 2005 par les Vingt-cinq préconise pour cela notamment la création d'un «cadre financier communautaire plus ambitieux », qui devrait contribuer au dépassement des rivalités Conseil-Commission, et donc améliorer la lisibilité politique de l'UE⁵⁶.

Enfin, parmi les facteurs limitant la clarté de la coopération UE-UA, figure la superposition parfois confuse des coopérations « gigognes » avec les différentes organisations sous-régionales (en particulier CEDEAO et CEEAC), qui fait que l'UE parle souvent de plusieurs voix en Afrique, et mène des actions sans réelle cohérence.

Les nombreuses dissensions au sein de l'UE génèrent donc un manque de clarté qui nuit à l'efficacité de la politique européenne en Afrique. En particulier, la coopération UE-UA risque d'alimenter ces ambiguïtés, en raison même de sa position de « point de contact des rivalités multiples⁵⁷ ».

B. Les erreurs inhérentes à la vision européenne des relations internationales

1) La répétition des erreurs passées

« If Europe opts for sweeping rhetoric instead of fighting power, we will damage our credibility ». Cette déclaration de bon sens du ministre de la Défense britannique en novembre 2005⁵⁸, souligne le défaut principal de l'action européenne en Afrique : faute de mener des programmes concrets courageux et ambitieux, les Européens ont tendance à se réfugier derrière des concepts qui sont souvent loin des réalités du terrain. La coopération UE-UA

⁵⁵ Cf. Position commune 2004/85/PESC du Conseil du 26 janvier 2004.

⁵⁶ Comme le souligne l'ICG dans l' « African Report » n°99 d'octobre 2005, il faudrait même aller plus loin en créant un fonds spécial dans le cadre de la PESC (« an offbudget fund within the CSFP »).

⁵⁷ Expression du Colonel Cyrille Claver, de la RMFUE (Représentation française à l'UE), entretien du 18 octobre 2005 à Bruxelles.

⁵⁸ Intervention lors du débat organisé par la Fondation Robert Schuman à Bruxelles le 21 novembre 2005, dont le rapport intitulé « Closing Ranks : what future for european defence ? », disponible sur le site www.robert-schuman.org.

subit particulièrement ce travers, puisqu'elle est fondée en grande partie sur des déclarations d'intention qui cachent mal la frilosité des Européens à s'impliquer dans les grands problèmes de sécurité.

Depuis la fin de la colonisation, les Européens ont tenté à plusieurs reprises d'imposer, souvent en vain, des concepts purement occidentaux, sans réel effort d'adaptation : après le « socialisme à l'africaine », la démocratie affichée comme préalable (sommet de la Baule, 1990), l'idée généreuse de la bonne gouvernance, les européens encouragent aujourd'hui une forme de multilatéralisme régional calqué sur un concept purement occidental. De plus, l'Europe met inlassablement en avant le lien entre sécurité et développement pour justifier son faible engagement militaire. Or, si la paix repose effectivement, mais en partie seulement, sur le triptyque développement, sécurité, et respect des droits de l'Homme, l'UE devrait aussi faire l'effort de penser l'Afrique comme un continent ayant son identité propre, sans chercher à alimenter son analyse avec des notions inadaptées, comme par exemple la notion d'Etat nation, « complètement inadaptée à un continent composé d'une vaste mosaïque de groupes ethniques et de cultures tribales ⁵⁹ ». Suivant le conseil du président malien lors du sommet Afrique-France de Bamako en 2005, les Européens feraient bien de « mettre un peu d'Afrique dans la démocratie »...

Parmi les concepts phares de la politique européenne en Afrique, figure aujourd'hui celui de « l'African ownership », ou « appropriation par les Africains », qui consiste à laisser les Africains - plus exactement leurs dirigeants-, apporter eux-mêmes les solutions à leurs problèmes de sécurité. Ce concept, revendiqué par une partie des responsables africains, est repris dans le plan d'action pour le soutien de la PESD à la paix et la sécurité en Afrique ⁶⁰. Néanmoins, au vu notamment des difficultés rencontrées par l'UA au Darfour, ce principe, appliqué de façon trop exclusive, sert plus à camoufler les antagonismes internes à l'UE comme au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies, qu'à faire avancer la paix en Afrique.

De plus, l'African ownership n'est pas revendiqué par l'ensemble des Africains : « le cœur de l'Afrique bat aujourd'hui au rythme de ses peuples, moins de ses dirigeants ⁶¹ ». Certains, en Afrique, vont même jusqu'à inviter les Européens à accroître leur pression sur les

⁵⁹ Renzo GUBERT (Italie), lors de la discussion sur «Le maintien de la paix en Afrique : une approche concrète » à Bruxelles, le 20 septembre 2005. op.cit. p 9.

⁶⁰ op.cit p 22.

⁶¹ Cf. Yves Treard, éditorial du Figaro du 5 décembre 2005.

gouvernements Africains pour combattre la corruption⁶², et il y a aujourd'hui chez une partie des africains, y compris au sein des dirigeants, une demande d'aide énergétique de l'Europe, y compris sous forme d'opérations militaires dans le haut du spectre de Petersberg. La mise en avant du concept d'ownership apparaît ainsi comme une alternative commode pour les Européens qui restent frileux à l'idée de déployer de nouvelles troupes dans des opérations de maintien de la paix d'envergure en Afrique.

Finalement, la coopération UE-UA s'appuie de façon flagrante sur un ensemble de concepts d'origine purement occidentaux qui sont difficilement compatibles avec la nécessité d'agir de façon pragmatique lors des crises africaines. Comme Edem Kodjo, on constate en effet malheureusement que « l'Afrique est dévoreuse de concepts venus de l'extérieur, souvent mal maîtrisés, mal digérés et par conséquent mal restitués⁶³ ».

2) L'accommodement à un manque de réalisme

La démarche engagée par l'UE en Afrique, consistant à adopter une position de plus en plus en retrait au profit de l'Union africaine, semble s'inscrire dans un mouvement tournant le dos à toutes les théories réalistes et néoréalistes des relations internationales. Or, en 2006, on assiste de facto, en Afrique comme ailleurs, à un véritable retour en force de la puissance étatique dans les relations internationales, enterrée un peu tôt par certains analystes de la mondialisation. L'idée notamment « d'intégration sociale internationale⁶⁴ » rendue possible par une « interdépendance » régionale et animée par l'esprit du multilatéralisme, paraît quelque peu inapplicable sur le continent africain. Malgré toute la bonne volonté possible des panafricanistes, il est illusoire de croire en un affranchissement des autonomies étatiques en Afrique, au moment même où certains de ces Etats parviennent à asseoir leur puissance naissante grâce à de bons résultats économiques⁶⁵. Sous la couverture du multilatéralisme affiché, transparaissent en Afrique, comme partout ailleurs, les égoïsmes étatiques, même si l'intégration régionale africaine crée de fait une certaine forme d'interdépendance. M Badie souligne d'ailleurs à la fin de son ouvrage l'ambiguïté d'une négation excessive des ambitions

⁶² Pour Matadi Nenga Gamada, Vice président de l'Assemblée nationale de la RDC, « Il ne s'agit pas de néocolonialisme, mais d'une aide directe pour protéger nos populations ». (rapport de l'Assemblée de l'UEO du 8 novembre 2005).Op.cit. p 9.

⁶³ « Le pacte panafricain contre l'agression : le temps de l'action est arrivé », Edem Kodjo (ancien Secrétaire général de l'OUA), Géopolitique africaine n° 13, hiver 2004.

⁶⁴ Idée développée par Bertrand Badie, professeur à l'IEP de Paris, dans « L'impuissance de la puissance », Fayard, 2004.

⁶⁵ Cf. Jean Dassiam Fiawoumo, « Et si on parlait de tout ce qui va bien ? », Le Monde du 23 février 2006.

purement étatiques, parlant pour la France d'un « équilibrisme de la diplomatie », qui peut tout autant caractériser la jeune diplomatie européenne.

L'ambassadeur et ancien représentant permanent de la France au Conseil de l'OTAN, M Gabriel Robin, pousse l'analyse encore plus loin en qualifiant la PESC un peu rapidement de « bibelot d'inanité sonore⁶⁶ ». Pour lui, l'Europe institutionnelle n'est qu'un alibi et une caricature de l'Europe politique, cadre dans lequel persiste l'importance des politiques nationales. Il est en effet illusoire de croire en l'effacement du jeu des nations, européennes autant qu'africaines, par des relations multilatérales dans lesquelles toute idée de pragmatisme étatique et de diplomatie bilatérale disparaîtrait. C'est d'ailleurs commettre une erreur sur la nature même des Unions Africaines et Européennes, dont le caractère interétatique reste prépondérant. L'influence du Soudan, véritable juge et partie dans l'action de l'UA au Darfour, permet notamment de relativiser l'efficacité de l'option multilatérale en Afrique (Cf. annexe II).

Ainsi, sans vouloir dénigrer la réelle avancée qu'a marquée la création du CPS, celui-ci apparaît néanmoins aussi comme « l'outil de légitimation de la force et la consécration de la puissance dans la gestion des conflits africains⁶⁷ ».

Le travers de la politique européenne globale et intégrée, est donc particulièrement apparent dans son choix de coopérer de façon quasi exclusive avec l'UA dans le domaine de la sécurité. Il est bon d'encourager une certaine forme de puissance collective en Afrique, mais à condition de considérer avec réalisme le renforcement parfois concurrentiel des puissances étatiques sous-jacentes, facteurs d'instabilité sur le continent.

⁶⁶ Gabriel Robin, « Entre Empire et Nations », Odile Jacob, 2004.

⁶⁷ Yves Alexandre Chouala, « Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'UA », article publié dans « L'annuaire français des relations internationales », éditions Bruylant, 2005.

II. Les risques d'une coopération trop exclusive

Même si l'UA n'est pas le seul partenaire institutionnel de l'UE en Afrique, elle tend aujourd'hui à occuper dans les esprits de certains, en Europe comme en Afrique, une place de plus en plus centrale, voire incontournable, dans la relation entre les deux continents. La gestion du conflit au Darfour illustre à quel point l'UE mise sur son partenariat avec l'UA, de façon quasi exclusive pour inscrire sa participation à la résolution de la crise. Cette position toujours plus dominante et centrale de l'UA dans la gestion et le règlement des conflits en Afrique, au-delà de la satisfaction de voir les Africains prendre eux-mêmes en main leurs propres problèmes, peut néanmoins avoir pour conséquences un effacement des européens de la scène africaine, au profit de nouveaux hégémons africains. Il n'est pas certain que ce nouveau paysage géopolitique soit en tous points favorable à la paix et la sécurité sur le continent.

C. Les conséquences probables d'une position trop centrale de l'UA

1) La marge de manœuvre de l'UE mal appréhendée

L'évolution du cadre de l'ensemble des approches européennes en faveur de la paix en Afrique tend à priver peu à peu l'UE d'une partie de sa liberté d'action. En effet, développer la coopération avec l'UA de façon trop exclusive, revient pour les Européens à s'interdire toute intervention directe éventuelle en cas de blocage de l'organisation africaine, ou encore en cas de menace pressante sur leurs propres intérêts. Le souci louable de la légitimité des Européens en Afrique, réduit ainsi immanquablement la marge de manœuvre de leur action. En effet, comme le montre là encore la gestion de la crise au Darfour, qui constitue à ce jour l'exemple même du soutien exclusif des Européens à l'Union africaine, l'UE semble s'être elle-même enfermée dans un cadre où la légitimité absolue conduit de fait à une perte d'efficacité. Certes, il s'agit de favoriser l'émergence d'une capacité africaine de gestion de crise, mais au final, l'UE paye au prix fort une intervention sur laquelle elle n'a aucun contrôle. En effet, les deux tiers des fonds de soutien de l'opération AMIS proviennent de la Facilité de paix, et si l'UA apprécie l'aide financière de l'UE, ses responsables refusent les

demandes d'informations des européens qu'elle considère comme une ingérence excessive. Certains, comme l'ancien ambassadeur de France au COPS, Madame Sylvie Berman⁶⁸, voient ainsi poindre le retour du « syndrome de Sarajevo⁶⁹ ». Finalement, l'UE n'intervient dans le règlement de la crise au Darfour que sur demande de l'UA, qui, jouant sur tous les tableaux, peut exiger le contrôle exclusif de l'opération. L'absence de contrôle effectif des européens sur l'opération est d'autant plus marquée que, parallèlement à la Facilité de Paix, les principaux Etats membres sont en relation directe avec l'UA au sujet de l'utilisation de leur propre contribution: selon un récent rapport de l'International Crisis Group⁷⁰, le Royaume-Uni (50M€), les Pays-Bas (13,6M€), l'Allemagne (4,2M€), la France (3,2M€), et la Suède (1,2M€), traitent directement avec l'UA de leurs contributions bilatérales à la mission AMIS. En outre, dans le domaine des compétences civiles de maintien ou de consolidation de la paix, on peut douter de l'efficacité d'une action européenne par l'intermédiaire de l'UA, compte tenu de l'absence de développement de telles compétences au sein de l'organisation africaine, comme le soulignait fin 2005 le norvégien Andreas Vogt⁷¹. Le représentant spécial de l'UE pour la région des Grands Lacs, Aldo Ajello, déplorait ainsi récemment que le concept d' « appropriation » soit trop souvent utilisé dans des situations où les acteurs internationaux ne veulent pas s'impliquer⁷².

Ainsi, les efforts en matière de coopération avec l'UA ont pour corollaire une diminution de la marge de manœuvre des Européens dans la gestion des crises africaines, malgré la contribution financière primordiale apportée par les vingt-cinq.

2) Quelle place pour les politiques nationales ?

Les efforts de l'UE en Afrique ne sont pas voués à remplacer du jour au lendemain les politiques nationales des Etats membres. Une diplomatie bilatérale, dans l'état actuel de la construction européenne, est mieux à même de fournir une première réponse rapide et efficace, lorsqu'une crise survient en Afrique. Pourtant, les Européens semblent avoir abandonné la ligne de conduite qui a fait ses preuves lors de l'opération Artémis en RDC en 2003, et qui consiste à reprendre et coordonner une intervention initiée par une nation cadre, tout en s'assurant de la légalité internationale. Au vu de l'orientation actuelle que prend la

⁶⁸ Conférence donnée à Bruxelles devant la XIIIème promotion du CID, 18 octobre 2005.

⁶⁹ L'aéroport de Sarajevo avait été inauguré par la secrétaire d'Etat des Etats-Unis, Madame Madeleine Albright, après avoir été financé par l'UE.

⁷⁰ « The EU/AU partnership in Darfur : not yet a winning combination », Africa Report N°99, Octobre 2005.

⁷¹ Andreas Vogt, « Toward a comprehensive self-sufficient african peace operation capacity : fact or fiction ? », Conflict Trends n°4/2005.

⁷² Aldo Ajello, « From stabilisation to security in the Great Lakes region », Eurofuture, Automne 2005.

coopération UE-UA, l'opération Artémis apparaît ainsi, malgré son succès, comme une exception qui n'inspirera que marginalement les Européens lors des prochaines crises en Afrique.

Négliger les outils purement nationaux dans la stratégie européenne, et miser trop exclusivement sur l'UA pour résoudre les conflits, c'est d'aussi surestimer l'efficacité de l'organisation continentale : certes, les exemples de l'instauration par l'UA d'une confiance mutuelle entre le Rwanda et la RDC au niveau politique, ou encore du règlement du litige frontalier entre le Cameroun et le Nigeria, montrent que l'organisation peut être efficace pour apaiser certains conflits interétatiques (à condition que tous les Etats y soient représentés, ce qui n'est pas le cas de l'Erythrée par exemple⁷³). Mais l'UA, comme l'était l'OUA avec sa Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage, est beaucoup moins apte à gérer les conflits intra-étatiques. L'impasse vers laquelle la mission africaine au Soudan (AMIS) semble se diriger illustre en effet parfaitement les difficultés rencontrées par une organisation régionale pour régler un conflit interne à l'un de ses membres⁷⁴. L'exemple de la crise ivoirienne est plus parlant encore, puisque les blocages actuels peuvent s'expliquer en partie par l'effacement de l'UE (qui, en mars 2006, n'avait toujours pas adopté de position commune sur la situation), derrière des intermédiaires de l'UA qui représentent davantage les intérêts de puissance régionales africaines que ceux de l'Afrique dans son ensemble.

D'où la nécessité d'une réflexion approfondie sur l'insertion dans la nouvelle architecture de prévention et de gestion des conflits africains, des outils bilatéraux comme les accords de défense franco-africains par exemple, ou encore les programmes de type BMATT et RECAMP.

Dans cette optique, le COPS préconise une casquette UE (« re-hatting ») pour tous les officiers et attachés de défense des pays membres⁷⁵. Au delà de cette mesure, les Européens auraient intérêt à se mettre réellement en ordre de bataille, en particulier dans le soutien à la création des FAA par sous-régions, pour lesquelles la France et le Royaume-Uni notamment appuient chacune leur atelier.

L'UE ne peut en effet faire l'impasse d'une meilleure coordination des outils nationaux, afin de se donner la capacité d'intervenir dans un large spectre, en particulier lorsque ni l'UA, ni la

⁷³ Point souligné par M Weldegiorgis, Observateur de l'Erythrée lors de la septième séance de la réunion de l'Assemblée parlementaire de l'UEO à Paris, le 6 décembre 2005.

⁷⁴ Voir à ce sujet les commentaires du communiqué faisant suite à la réunion ministérielle UE-Afrique du 11 avril 2005 au Conseil de l'UE (Document 7955/05).

⁷⁵ Action plan for ESDP support to Peace and Security in Africa (document 10538/4/04 du 16 novembre 2004). Op.cit. p 22.

communauté internationale n'apportent de réponse satisfaisante à l'émergence d'une crise sur le continent africain.

B. La montée en puissance de nouveaux hégémons africains

L'émergence de l'Union africaine, en particulier dans la politique africaine des crises, est au centre d'une réelle recomposition géopolitique du continent. Néanmoins, ce changement a pour corollaire la confirmation de la prééminence des pays les plus riches, au détriment des autres Etats, ce qui fait de l'UA « un succès aux fondations fragiles⁷⁶ », et peut conduire à une lecture moins optimiste de l'émergence de cette nouvelle architecture.

1) Vers une nouvelle forme d'interventionnisme

Derrière la noble ambition de l'UA de se donner les moyens, politiques comme militaires, d'intervenir dans toutes les phases d'un conflit (prévention, gestion et consolidation de la paix), se met en place un jeu politique pour lequel les principales puissances du continent sont naturellement les mieux armées. On assiste en effet, via l'action de l'UA, à l'affirmation des politiques de puissance principalement du Nigéria, de la RSA, de la Lybie, de l'Ethiopie ou du Soudan, voire plus localement du Rwanda ou de l'Angola. Même si l'intervention via l'UA constitue de fait une multilatéralisation des engagements nationaux, l'initiative vient surtout de l'Etat qui peut en tirer le plus d'intérêts⁷⁷. C'est ainsi que transparaît une certaine diversité dans les visions nationales, qui conduit effectivement à une certaine forme de compétition, comme l'illustre l'opposition des présidents nigériens et sud-africains, MM Obasanjo et Mbeki, dans la conduite du dossier ivoirien.

La nature du CPS, inspiré du modèle du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, et voulue par ces mêmes puissances, favorise particulièrement la naissance de véritables relations de puissance intra-africaines, qui pourraient compromettre l'affirmation d'une réelle solidarité panafricaine. Compte tenu du mode d'élection des membres du PCS au sein des organisations sous-régionales, il est en effet probable que « La continuité recherchée par les cinq membres

⁷⁶ Entretien avec Elodie Riche, Paris (Délégation aux affaires stratégiques), 9 janvier 2006.

⁷⁷ Cf. interventions du Nigéria en Libéria en 1990, et de la RSA au Burundi en avril 2003, initiatrices respectivement de l'ECOMOG et de la MIAB. Lire à ce sujet, Sandrine Perrot, « Les nouveaux interventionnismes militaires africains », Politique Africaine n°98, 2005.

élus pour un mandat de trois ans pourrait bien se transformer en une permanence à travers le jeu de la reconduction automatique⁷⁸». Une lecture sceptique des opérations multinationales récentes en Afrique peut en effet finalement conduire à considérer l'UA comme un instrument de légitimation de l'ingérence militaire de certaines puissances africaines. Bereng Mtimkululu, responsable de la Division opérations de maintien de la paix de l'UA, reconnaissait lui-même fin 2005 les interférences inévitables des ambitions étatiques sur les objectifs de l'union dans le domaine des opérations de maintien de la paix⁷⁹. L'ambiguïté du jeu de certains pays, comme celui du Rwanda, consistant à fournir des troupes à l'UA au Darfour tout en restant un des éléments déstabilisateurs en RDC, ajouté au resserrement des activités de l'Union sur la seule dimension sécuritaire, montre effectivement que « les gouvernements africains s'ingénient souvent à alimenter les conflits sur le territoire de leurs voisins⁸⁰ ».

De plus, malgré la signature par les membres de l'UA du pacte panafricain de non-agression le 31 janvier 2005, l'UA peut fournir aux Etats africains les plus puissants un moyen d'action, en utilisant les mêmes justifications intellectuelles que les Européens pour intervenir (théorie des « Etats faillis », mauvaise gouvernance⁸¹). La nuance de taille étant que la plupart des puissances africaines présentent des fragilités non négligeables sur le plan économique, politique, ou social (Cf. Annexe II).

Il faut ajouter à cela les risques indirects liés au renforcement des capacités militaires de certains régimes africains : les cinq brigades régionales de 5000 hommes prévues par l'UA, équipées et formées par les occidentaux, seront formées de bataillons nationaux. Il s'agit ni plus ni moins que de la consolidation d'appareils militaires dont rien ne garantit qu'ils ne seront utilisés que pour des opérations reconnues comme légitimes par la communauté internationale. Il est d'ailleurs difficile d'imaginer un procédé juridique qui pourrait fournir une telle garantie, compte tenu de la nature même des brigades régionales.

Finalement, de nombreux doutes subsistent sur la réelle capacité de l'UA à mettre en œuvre des dispositifs politiques et militaires véritablement multilatéraux lors de l'apparition de crises graves sur le continent. Les conflits actuels, dans lesquels l'UA est impliquée, montrent les difficultés de l'instauration d'une architecture multilatérale en Afrique qui ne soit pas au

⁷⁸ D'après Yves Alexandre Chouala, *op.cit* p 26

⁷⁹ Bereng Mtimkulu, « The African Union and Peace Support Operations », *Conflict trends* N°4/2005.

⁸⁰ Comme a pu l'affirmer le Général de division Anyidoho, Chef d'Etat-major de la Task force intégrée de l'UE au Darfour lors de la Conférence « Le maintien de la paix en Afrique sub-saharienne : une approche concrète », *op.cit.* 9.

⁸¹ Voir les points de vue de Roland Marchal et Richard Banégas, dans « Pax africana ? le nouvel interventionnisme libéral », *Géopolitique africaine* n°98, 2005.

service de nouvelles puissances hégémoniques. Celles-ci défendent des intérêts qui dépassent largement le principe de la « responsabilité de protéger » préconisé par l'ONU lors du sommet de New York de septembre 2005.

C'est ainsi toute la problématique du multilatéralisme qui transparait à travers l'instauration de cette nouvelle architecture de paix en Afrique, particulièrement délicate sur ce continent compte tenu de l'instabilité des régimes et des antagonismes souvent violents entre puissances régionales.

2) Quel positionnement de l'UE dans la nouvelle architecture de paix et de sécurité en Afrique ?

Avec la montée en puissance des puissances africaines, au-delà des dangers exposés plus haut, l'UE court le risque de se retrouver finalement boutée hors du jeu géostratégique africain, alors même que le continent africain apparaissait depuis 2003 comme un champ privilégié d'épanouissement de la PESD⁸². L'enfermement de l'action européenne dans un partenariat avec l'UA trop exclusif présente trop d'incertitudes et d'ambiguïtés pour permettre un pilotage politique contrôlé. Or, sans directive politique autonome et déterminée, il est illusoire de vouloir fournir aux responsables militaires européens sur le terrain un cadre d'action clairement défini. L'effet final étant un manque d'efficacité des actions de gestion des crises en Afrique, malgré un investissement financier important.

Pour autant, le partenariat UE-UA ne doit pas être rejeté en bloc, mais doit être envisagé dans le cadre d'une stratégie des vingt-cinq en Afrique résolument pragmatique, dans la lignée de l'esprit qui a animé l'UE lors de la conduite de l'opération Artémis en 2003.

Pour cela, les Européens doivent continuer et amplifier leur soutien aux initiatives de l'UA, en particulier en matière de prévision et de prévention des conflits : la doctrine N'Gnesso pour la paix et la sécurité collective, qui inspirera davantage les initiatives de l'UA avec l'accès à la présidence de son auteur, est particulièrement adaptée au contexte des crises du continent, notamment internes aux Etats. A l'inverse, l'UE doit se garder la possibilité de contrôler notamment des opérations du haut du spectre de Petersberg, en particulier en cas de conflit interétatique pour lesquels l'UA n'a pas réellement de capacités politico-militaires efficaces⁸³.

⁸² Cf. Antoine Sadoux, « La PESD en Afrique : un moyen d'assurer la position de la France en Afrique ? », Défense Nationale, octobre 2005.

⁸³ Comme le souligne d'ailleurs un des adjoints pour l'Afrique du SG/HR Javier Solana, Koen Vervaeke, in "EU response to the crisis in Darfur", Eurofuture (Automne 2005) : « The EU needs to be prepared to respond

Le soutien conjoint « sans la plus grande fluidité⁸⁴ » de l'UE et de l'OTAN à l'AMIS II montre en outre que cette place dans l'architecture de sécurité en Afrique sera certainement prise par l'Alliance atlantique, si les vingt-cinq ne parviennent pas à l'occuper. Le temps de la « décolonisation du jeu de la puissance en Afrique⁸⁵ » n'est vraisemblablement pas encore venu...

Dans cette optique, l'élaboration du nouveau Partenariat pour la paix pour la période post-2007 est l'occasion de réorienter l'action de l'UE en Afrique. Le dispositif doit en effet à l'avenir préserver la capacité de contrôle des Européens de leurs actions dans le domaine de la sécurité. Si certains engagements, dans des domaines appelés à se multiplier, sont en effet parfaitement réalisables par l'UA, avec des fonds européens, d'autres doivent s'établir en préservant le contrôle direct des Européens. Pour cela, dans un souci de cohérence, le renforcement du rôle du COPS apparaît comme nécessaire, notamment en inscrivant une partie du financement de la Facilité de paix dans le cadre de la PESD.

Au final, l'UE ne doit donc pas s'engager dans une coopération trop exclusive avec l'UA, mais, à travers une démarche pragmatique et ambitieuse, doit prendre la place qui lui revient au sein de la nouvelle architecture qui se dessine.

to immediate crises through autonomous operational means, especially when no one else is able or willing to intervene »

⁸⁴ Expression prononcée par le Général Beth, chef du Centre de Planification et de Conduite Opérationnelle (CPCO), lors d'une conférence au CID le 27 février 2006.

⁸⁵ Yves Alexandre Chouala, op.cit p 26.

CONCLUSION

Le contexte d'instabilité chronique qui freine le développement du continent africain appelle aujourd'hui une réponse cohérente et ambitieuse de la part de la communauté internationale.

La jeune Union africaine occupe d'ores et déjà une place centrale en tant que nouveau dispositif politico-militaire multilatéral dans la nouvelle architecture de paix et de sécurité qui semble se dessiner. Certes, le constat d'impuissance du chef de l'AMIS, M Baba Gana Kingibe, faisant appel aux Nations unies pour reprendre l'opération au Darfour (réunion du CPS du 10 mars 2006 à Addis abeba), souligne les efforts restant à fournir. Cependant, les caractéristiques de la nouvelle organisation, plus solide et plus prometteuse que son aînée l'OUA, alimentent les espoirs quant à l'instauration prochaine d'un climat de confiance permettant de prévenir l'émergence de nouveaux antagonismes meurtriers.

Parallèlement, avec sa première intervention autonome en Afrique en 2003, suivie de plusieurs missions, notamment en RDC, l'UE a montré qu'elle était également un acteur de premier plan dans cette nouvelle architecture. Les Vingt-cinq ont donc été naturellement conduits à développer un partenariat solide avec l'UA.

Néanmoins, malgré ces avancées, il ne faut pas négliger les travers que sous-tend une coopération par trop exclusive avec l'organisation africaine : au-delà des bonnes volontés affichées, la nouvelle géopolitique africaine est aussi marquée par un jeu d'influence entre les différents protagonistes. Si bien que l'UE, quelle que soit la nature encore incertaine de ses ambitions en terme de puissance⁸⁶, doit pouvoir rester libre de sa politique en Afrique dans le domaine de la sécurité. L'UA ne doit ainsi pas être considérée comme un intermédiaire commode permettant aux Européens de déléguer de façon trop systématique leur politique de prévention et de résolution des conflits. Se présenteront encore dans les prochaines années de nombreux cas où l'Afrique aura besoin d'une réponse rapide, énergique et neutre que la PESD est à même de fournir, dans l'intérêt des peuples des deux continents.

La coopération UE-UA est donc un des éléments centraux de la nouvelle architecture de paix et de sécurité en Afrique, mais n'a pas vocation à s'établir dans un cadre trop exclusif ni trop paralysant pour les Européens, si l'on veut pouvoir agir efficacement face aux nouvelles crises sur le continent.

⁸⁶ Si les français défendent ouvertement l'idée d' « Europe – puissance », tous leurs partenaires de l'UE ne défendent pas avec la même énergie l'idée d'un monde multipolaire où l'Europe rivaliserait notamment avec les Etats-Unis. Cf. Thomas Ferenczi, « L'Europe puissance, un rêve non partagé », Le Monde du 11 juin 2004, et Rockwell A. Schnabel, « Europe - Etats-Unis, un avenir commun », Alvik Editions, 2006.

TABLE DES ANNEXES

ANNEXE I	Historique des relations UE-UA
ANNEXE II	Les conflits en Afrique et le CPS
ANNEXE III	Les organisations sous-régionales africaines

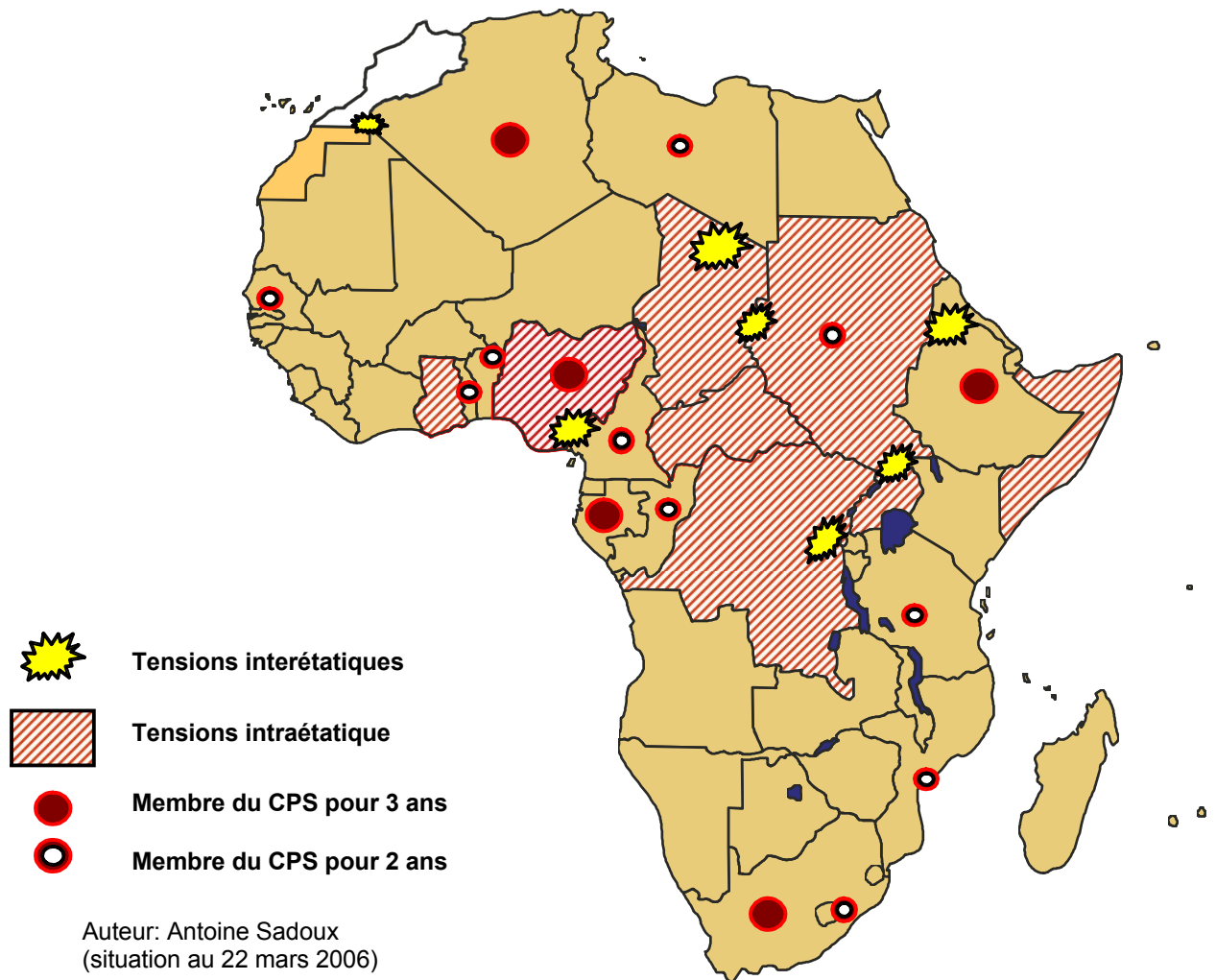
ANNEXE I

Rappels historiques

- 1963 : Création de l'OUA.
- Janvier 1976 : Echech du premier sommet extraordinaire de l'OUA, consacré à la guerre en Angola.
- 1980 : Plan d'action de Lagos.
- Novembre 1984 : Le Maroc se retire de l'OUA en raison de la présence de la RASD.
- 1993 : Déclaration du Caire, établissant un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits au sein de l'OUA.
- Septembre 1999 : Sommet de Syrte (Libye) : Décision de transformation de l'OUA en UA.
- 2000 : Accords de LOME (UE-ACP).
- 2001 : Lancement du NEPAD (Programme économique de l'OUA, et initiative « pour la paix et la sécurité en Afrique »).
- 9 juillet 2002 : Première session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UA.
- Juin à septembre 2003: Opération Artémis, première opération autonome de l'UE (Ituri, RDC).
- 2003 : mission de l'UA au Burundi (MIAB).
- Mars 2004 : création de la Facilité de paix de l'UE (soutien aux opérations africaines de maintien de la paix).
- 23 mars 2004 : décision de la création du « centre anti-terroriste » à Alger.
- 8 avril 2004 : Accords de N'Djamena, début de l'opération de l'UA au Darfour(AMIS).
- 25 mai 2004 : lancement officiel du CPS, Conseil de paix et de sécurité de l'UA.
- 16 novembre 2004 : Plan d'action pour la paix et la sécurité en Afrique de la PESD.
- Juin 2005 : conférence d'initialisation du cycle RECAMP V au siège de l'UA à Addis Abeba (Ethiopie).
- 8 octobre 2005 : 3 soldats de l'UA sont tués par des rebelles au Darfour.
- 12 octobre 2005 : Présentation de la nouvelle stratégie européenne pour l'Afrique de l'UE.
- 10 mars 2006 : Les membres du CPS s'accordent sur le principe du transfert de l'opération AMIS à l'ONU.

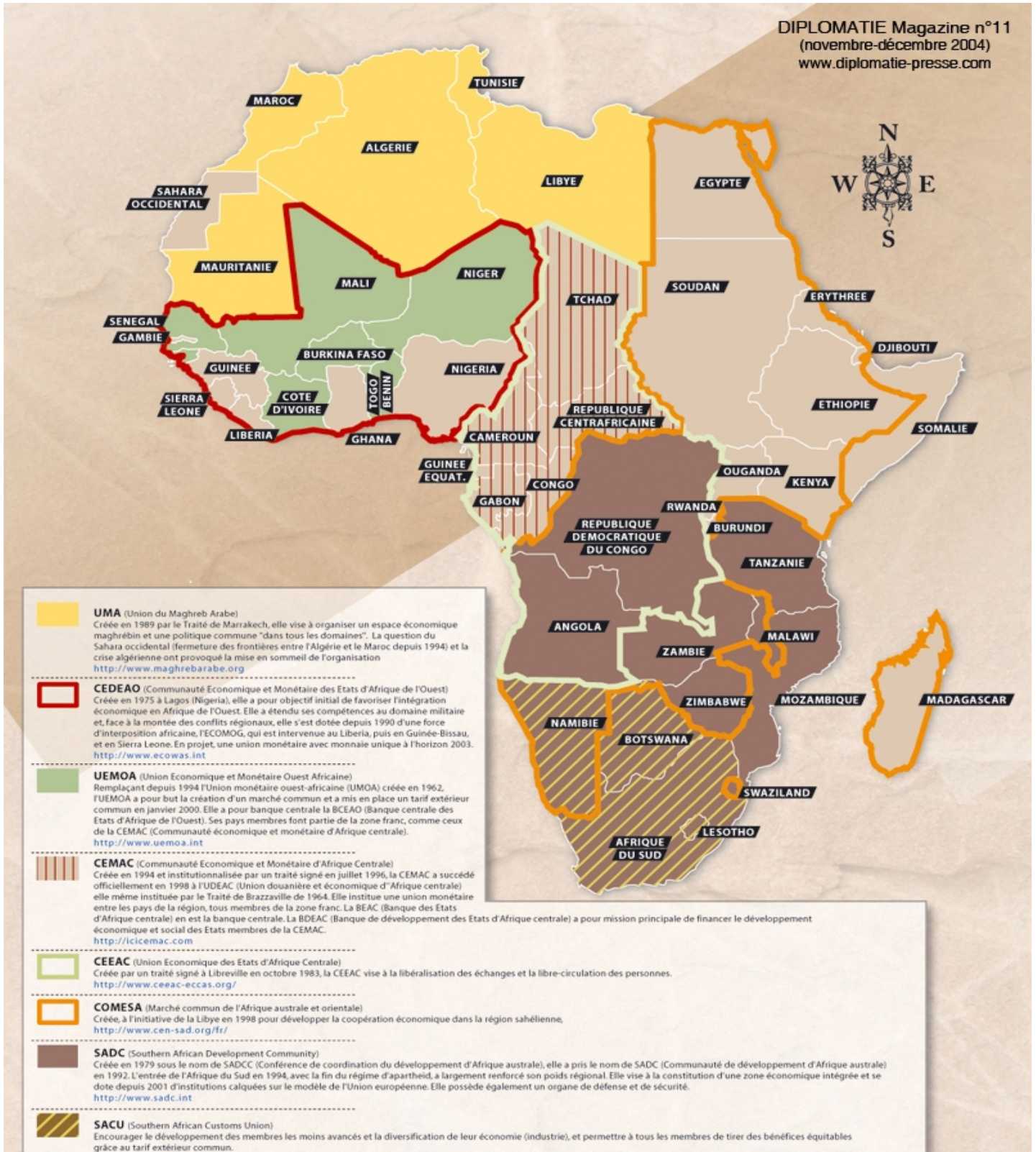
ANNEXE II

Les conflits en Afrique et le Conseil de Paix et de Sécurité



ANNEXE III

Les organisations sous-régionales africaines



BIBLIOGRAPHIE DES RECHERCHES ET SOURCES

SITES INTERNET :

Organisations internationales:

www.nato.org	Organisation de l'Atlantique Nord
www.europa.eu.int	Union européenne
www.ue.eu.int	Le Conseil de l'Union Européenne
www.weu.int	Union de l'Europe Occidentale (UEO)
www.iiss.org	International Institute for Strategic Studies (IISS)
www.un.int	Organisation des Nations Unies
www.union-africaine.com	Union africaine

Sites d'études en relations internationales :

www.stratisc.org	Centre de recherche indépendant de l'Institut de stratégie comparée, Paris.
www.upi-fiia.fi	The Finnish Institute of International affairs
www.institutmontaigne.org	Institut Montaigne
www.frsstrategie.org	Fondation pour la Recherche stratégique, Paris.
www.ceri-sciencepo.com	Centre d'études en relations internationales
www.accord.org.za	African Centre for the constructive resolution of disputes
www.africancenter.org	African Center of the Defense University (Etats-Unis)
www.diploweb.com	

Sites officiels français :

www.defense.gouv.fr	Ministère de la défense français
www.senat.fr	Sénat français
www.ihedn.fr	Institut des hautes études de la défense nationale
www.diplomatie.fr	Ministère des Affaires étrangères (France)
www.ladocfrancaise.gouv.fr	La Documentation Française

Sites média

www.politique-africaine.com
www.rfi.fr
www.lemonde.fr
www.lefigaro.fr
www.lintelligent.fr
www.bbc.co.uk
www.npr.org

OUVRAGES :

- Ahmedou Ould ABDALLAH, « La diplomatie pyromane », Calmann-Lévy, 1996
- Aymeric CHAUPRADE & François THUAL, « Dictionnaire de géopolitique, Ellipses-Marketing, 2000
- Jean-Pierre DOZON, « Frères et sujets », Flammarion, 2003
- André DUMOULIN, « La politique européenne de défense », La Documentation française, 2000
- Robert KAGAN, « La puissance et la faiblesse », Commentaire/Plon, 2003
- François MITTERRAND, « Présence française et abandon », Plon, 1957
- Pierre PASCALLON, « La politique de sécurité de la France en Afrique », L'Harmattan, 2004
- Gabriel ROBIN, « Entre Empire et Nations », Odile Jacob, 2004
- Patrick De SAINT-EXUPERY, « L'inavouable, la France au Rwanda », Les Arènes, 2004
- M SELLIER, « Atlas des peuples d'Afrique », La Découverte, 2003
- Stephen SMITH, « Négrologie », Calmann-Lévy 2004 ;
- Stephen SMITH et A GLASER, « Ces messieurs d'Afrique. Des réseaux aux lobbies », Calmann-Lévy, 1997
- Ouvrage collectif : « Atlas de l'Afrique », Ed. Le Jaguar, 2000.
- Ouvrage collectif : « Annuaire français des relations internationales », Ed. Bruylant, 2005.

CONFERENCES :

- Les actions RECAMP, Colonel CAILLE, Paris, 11 juin 2004.
- La PESD et l'Afrique, M K. VERKAERKE, Paris, 16 juin 2004.
- La stratégie américaine en Afrique, Général C. W. FULVORD, Paris, 16 juin 2004.
- La politique française en Afrique, Bruno JOUBERT, Paris, 17 juin 2004.
- Construction juridique et financière des opérations de l'UE, Fabien PENONE, Bruxelles, 30 mars 2004.
- La PESD, Lcl GRASSET, Bruxelles, 19 juillet 2004.
- La PESD, Claude-France ARNOULT, Paris (CID), 28 septembre 2005.
- Les opérations dans le cadre multinational, Général Beth, Paris (CID), 27 février 2006.

ENTRETIENS :

- Général NAMER, Conseiller du SG/HR pour les affaires africaines, Bruxelles, 20 juillet 2004
- Sylvie BERMANN, Ambassadeur de France au COPS, Bruxelles, 21 juillet 2004
- Colonel CLAVER, Chef de la Section Opérations RMF/UE, Bruxelles
- Elodie RICHE, délégation aux affaires stratégiques, 9 janvier 2006

PERIODIQUES

Quotidiens :

- Le Monde
- Le Figaro
- Libération
- Les Echos
- New-York Times

Hebdomadaires :

- L'Intelligent (2002-2006)
- Le Point (2003-2006)

Mensuels :

- Le Spectacle du Monde
- Le Monde Diplomatique (2003-2006)

Revue spécialisées :

- Défense Nationale
- Armées d'Aujourd'hui
- Les Champs de Mars
- Questions Internationales
- Cahiers de Chaillot
- Revue Internationale et stratégique
- Politique Africaine
- Géopolitique Africaine
- Marchés tropicaux et méditerranéens
- Afrique Contemporaine
- Conflict Trends (RSA)
- African journal on resolution conflicts (RSA)
- Eurofuture

TABLE DES MATIERES

TABLE DES SIGLES.....	1
INTRODUCTION.....	2
Partie 1. Les fondements de la coopération UE-UA.....	3
I. Une coopération inscrite dans la continuité.....	4
A. Les imperfections et limites des précédents partenariats.....	4
1) Les relations bilatérales.....	4
2) Les initiatives européennes hors du cadre de l'Union Européenne.....	6
B. Le choix du multilatéralisme au cœur de l'approche européenne.....	8
1) L'approche globale de l'UE pour la gestion des crises : vers la coopération avec l'UA.....	8
2) Une nouvelle dimension donnée au processus capacitaire.....	10
II. Les débuts prometteurs de l'UA	13
A. Une construction dynamisée par le soutien européen.....	13
1) L'UE bailleur de fonds.....	13
2) Le modèle institutionnel européen	15
B. De réels outils en faveur de la paix.....	16
1) Les outils politico diplomatiques.....	16
2) Vers une force militaire africaine coordonnée.....	18
Partie 2. Les enjeux cachés et les limites du partenariat UE-UA.....	20
I. Les ambiguïtés de l'affichage multilatéral.....	20
A. Un choix aux motivations hétérogènes.....	21
1) Les impasses de l'engagement européen.....	21
2) Le manque de clarté du aux divisions internes à l'UE.....	22
B. Les erreurs inhérentes à une certaine conception européenne des relations internationales.....	23
1) La répétition des erreurs passées.....	23
2) L'accommodement à un manque de réalisme.....	25
II. Les risques d'une coopération trop exclusive.....	27
A. Les conséquences probables d'une position trop centrale de l'UA.....	27
1) La marge de manœuvre de l'UE mal appréhendée.....	27
2) Quelle place pour les politiques nationales ?	28
B. La montée en puissance de nouveaux hégémons africains	30
1) Vers une nouvelle forme d'interventionnisme.....	30
2) Quel positionnement de l'UE dans la nouvelle architecture de paix et de sécurité en Afrique ?.....	32
CONCLUSION.....	34
ANNEXES.....	35
BIBLIOGRAPHIE DES RECHERCHES ET SOURCES.....	39