



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE



Centre
d'analyse
stratégique

2007

L'action de l'Europe en Afrique dans le domaine de la sécurité

Actes du colloque du 25 octobre 2006
Centre d'analyse stratégique

Rapports et documents

**> L'ACTION DE L'EUROPE EN AFRIQUE
DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ**

ACTES DU COLLOQUE DU 25 OCTOBRE 2006

SOMMAIRE

Avant-propos	3
Actes du colloque « L'action de l'Europe en Afrique dans le domaine de la sécurité »	5
Première table ronde : L'Union européenne et les États membres : les programmes de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix	7
Deuxième table ronde : L'action de l'Union européenne en République démocratique du Congo	13
Troisième table ronde : L'Union européenne comme acteur international : le cas du Darfour	18
Conclusion	25
Annexes	
<i>Annexe 1 : L'Union européenne et les États membres : les programmes de renforcement des capacités africaines</i> , par Niagalé Bagayoko-Penone, US-CREST	29
<i>Annexe 2 : Le soutien de l'UE à la République démocratique du Congo</i> , par Hans Hoebeke, Stéphanie Carette et Koen Vlassenroot, IRRI-KIIB, Bruxelles	51
<i>Annexe 3 : L'Union européenne en tant qu'organisation internationale : le cas du Darfour</i> , par Christophe Cazelles, Centre d'analyse stratégique	72

AVANT-PROPOS

L'Europe est au cœur des préoccupations du Centre d'analyse stratégique, qui y consacre une part importante de ses travaux. Il s'agit pour nous de traduire les objectifs de long terme fixés par les institutions européennes mais aussi d'anticiper l'impact de l'évolution de ces institutions et des politiques qu'elles définissent et mettent en œuvre.

La politique de sécurité de l'Union européenne est une création relativement récente, remontant au traité de Maastricht, mais les progrès observés, en particulier depuis le sommet franco-britannique de Saint-Malo en font un des volets les plus dynamiques du projet européen. La Politique étrangère et de sécurité commune reçoit par ailleurs le soutien de plus de deux européens sur trois, trois sur quatre étant par ailleurs favorables à son volet de sécurité et de défense.

La question se pose cependant encore de savoir si l'Union peut-être considérée comme un acteur des relations internationales. Pour y répondre, quatre critères doivent être examinés : dispose-t-elle d'une autorité légale ? Bénéficie-t-elle d'une autonomie dans la définition et la conduite de sa politique, en particulier vis-à-vis de ses États membres ? Assure-t-elle une cohérence à l'ensemble de ses actions extérieures ? Est-elle reconnue comme telle par les autres acteurs ?

Si le traité de Maastricht a apporté une réponse très claire à la première interrogation, les trois autres restent l'objet de débats. Il nous a semblé qu'une réflexion pouvait se nourrir des enseignements tirés des actions de l'Union en Afrique. Celle-ci a toujours constitué un enjeu particulier pour l'Union européenne. L'UE a certes acquis ses lettres de noblesse en matière diplomatique sur le continent européen, tout d'abord par les élargissements successifs puis par la définition et la mise en œuvre d'une politique de voisinage. L'Afrique tient cependant une place prépondérante dans les deux volets les plus importants de la politique extérieure de l'Union, l'aide au développement et la politique commerciale ; elle a également vu se dérouler sur son territoire cinq des seize opérations de sécurité menées par l'Union depuis 2003.

Nous avons choisi d'organiser un colloque permettant de soumettre ces interrogations à des experts et des observateurs issus des administrations françaises et européennes comme du monde de la recherche. Il s'est tenu le 23 octobre 2006. On trouvera ici la reprise des contributions et des échanges qui ont animé cette journée.

Trois documents de travail avaient été préparés afin de nourrir les débats, devant permettre d'illustrer les trois questions en suspens. Le premier envisageait celle de l'autonomie de l'Union à travers les programmes de renforcement des capacités africaines. Relevant pendant longtemps des seuls États membres, ils sont aujourd'hui l'objet d'un concept européen. Cette analyse permet d'envisager d'une part les différents facteurs entrant en jeu dans l'europanisation des politiques nationales et d'autre part d'illustrer une mise en œuvre de la subsidiarité. Les discussions qui ont eu lieu lors du colloque ont permis de souligner la difficulté à concilier les ambitions des États membres et l'équilibre qui doit présider aux décisions européennes.

Le deuxième travail envisageait la cohérence des actions extérieures de l'Union à travers l'exemple des interventions européennes en République démocratique du Congo. Il illustre l'étendue de la gamme d'outils dont elle dispose et, corollairement, les difficultés qui se présentent dès lors qu'il s'agit d'assurer une cohérence à leur emploi. La place tenue par l'Union dans la pacification du pays et en particulier dans le processus électoral témoigne cependant de l'efficacité dont elle peut faire preuve. La table ronde consacrée à ce sujet a notamment permis de confirmer la capacité de l'Union à développer une stratégie globale, acceptée et partagée par ses partenaires. La prise en compte institutionnelle des innovations qui fondent cette capacité doit permettre de surmonter les incompatibilités partielles subsistant entre les différents instruments communautaires.

Enfin, une étude sur la crise du Darfour a permis d'envisager les mécanismes de coopération mis en œuvre par l'Union avec l'ONU et l'Union africaine, et dans une moindre mesure avec l'OTAN. Aucun doute ne semble subsister sur la reconnaissance du statut d'acteur international de l'UE par les autres organisations et si des difficultés ont été rencontrées, elles doivent permettre d'améliorer les cadres conceptuels et pratiques de la collaboration internationale. Les critiques soulevées lors du débat qui a suivi ont davantage porté sur l'opportunité de l'action de l'Union que sur son efficacité ; réagissant face à une crise, dans un contexte international complexe, s'appuyant sur des concepts mis en œuvre pour la première fois à cette échelle, l'Europe a parfois semblé tâtonner. Les principes sous-tendant l'intervention européenne – multilatéralisme, appropriation par les partenaires – ont cependant prouvé leur validité tandis qu'un certain nombre de pratiques ont pu être validées.

De manière générale, les tables rondes ont permis de souligner que s'il existe encore une fragmentation du processus décisionnel – qui n'est d'ailleurs pas propre à l'Union – la convergence sur les objectifs semble l'emporter sur les différences qui subsistent à propos des moyens. Elles ont également permis d'illustrer l'importance des interactions entre la politique extérieure européenne et les diplomaties des États membres. Ces derniers tiennent certes à conserver leur souveraineté, mais aucun ne semble remettre en cause la place tenue par l'Europe dans les relations internationales. Ils reconnaissent en effet que la PESC apporte à leur action un surcroît de légitimité et d'influence et leur permet d'avoir accès à la panoplie des instruments spécifiques de l'Union : accords politiques et commerciaux, dispositifs d'aide au développement ou à la bonne gouvernance, etc.

Si ces éléments de réponse ne permettent pas d'affirmer qu'existe aujourd'hui une politique étrangère européenne, ils témoignent cependant du développement de sa politique internationale, forme originale et prometteuse de diplomatie collective. C'est le sens de l'intervention de Paul Claret, qui a exposé en quoi la stratégie de l'Union pour l'Afrique proposait une grille permettant d'assurer la cohérence entre les logiques d'action – communautaires et intergouvernementales – comme entre les acteurs – institutions européennes, États membres, partenaires.

Christophe Cazelles

Adjoint du Département institutions et sociétés
Centre d'analyse stratégique

ACTES DU COLLOQUE

« L'ACTION DE L'EUROPE EN AFRIQUE DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ »

25 OCTOBRE 2006

CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

INTRODUCTION

Sophie Boissard, directrice générale du Centre d'analyse stratégique, Paris

Le rejet du projet de traité de Constitution européenne a ouvert une période de turbulences dans le projet européen. Le Centre d'analyse stratégique qui, depuis sa création en mars 2006, participe à la définition des grandes orientations des politiques publiques, a entamé une réflexion sur l'avenir du projet politique européen et sur la place de la France dans ce projet. Les deux années à venir vont, à cet égard, être cruciales avec, en particulier, la présidence française de l'Europe au 2^e semestre 2008.

Parmi les travaux sur les principaux enjeux européens que nous avons lancés, la sécurité et la défense incarnent des éléments importants de la construction d'un projet viable. Que peut apporter l'Union européenne à l'extérieur de son champ ? Quels sont les modes d'action les plus propices à son ambition ? Quelles coopérations paraissent les plus prometteuses ? L'action de l'Union européenne en Afrique subsaharienne semble, à ce titre, très révélatrice. À travers des études de cas concrets, ce séminaire a pour vocation de chercher à en tirer des leçons et d'envisager les évolutions souhaitables, pour l'Union comme pour ses partenaires.

Christophe Cazelles, Centre d'analyse stratégique, Paris

Cette journée a pour objet d'analyser les processus à l'œuvre au sein de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) tels qu'ils s'incarnent en Afrique. Nous avons voulu réunir des acteurs et des experts des questions de défense et de relations internationales ou encore des spécialistes de l'Afrique et, à partir des regards qu'ils portent sur des exemples précis, envisager les enseignements qui peuvent être dégagés de la part prise par l'Union européenne à la sécurité en Afrique. Nous nous intéresserons plus spécialement à l'articulation des politiques menées par les différents acteurs européens (États membres, institutions européennes) et leurs partenaires, en particulier les autres organisations internationales.

Trois exemples précis seront présentés. Les programmes de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix doivent nous permettre d'envisager la façon dont coopèrent l'Union et les États membres. Le cas de la République démocratique du Congo sera l'occasion d'examiner la coordination des différents outils dont dispose l'Union. Enfin, celui du Darfour donnera lieu à l'étude des relations que l'Union européenne (UE) entretient avec d'autres organisations internationales, en l'occurrence, l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Union africaine (UA) et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

**PREMIÈRE TABLE RONDE
L'UNION EUROPÉENNE ET LES ÉTATS MEMBRES :
LES PROGRAMMES DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS AFRICAINES
DE MAINTIEN DE LA PAIX**

***Modérateur : Bastien Nivet,
Institut des relations internationales et de stratégie, Paris***

L'Union européenne est désormais reconnue comme un acteur international en matière de politique de défense. Cependant, le continent africain était encore récemment qualifié de « hors champ » au regard de la PESD et la PESD, le passé et les *habitus* des États membres sur le continent africain y rendant impossible une intervention de ces politiques européennes. Cette perception ne résiste pas à l'examen des faits. Les politiques de coopération et de développement se sont étendues à des registres plus politiques et sécuritaires tandis que les États membres commençaient à accepter l'idée d'une européanisation de leurs politiques à l'égard de cette région. Ces évolutions soulèvent de nouvelles questions, qui portent maintenant sur la cohérence tant des politiques communautaires que des agendas des pays membres, des pays tiers et des organisations internationales.

***Exposé : Niagalé Bagayoko,
Centre de recherche et d'éducation en stratégie et technologie (US-CREST), Washington***

Forgé à partir de 1997, le programme de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP) est tout d'abord le résultat d'évolutions nationales (professionnalisation des forces armées françaises et la réorganisation des forces pré-positionnées sur le continent africain, échec de l'Opération « Turquoise » au Rwanda) ayant incité la France à adopter une posture moins interventionniste. Ce concept découle également de la prise en compte des efforts fournis par les acteurs africains en vue d'assumer la responsabilité principale de leur sécurité. Le programme RECAMP a cependant initialement souffert d'un certain nombre de lacunes. Il affirmait ainsi s'inscrire dans une approche sous-régionale, qui s'est révélée plus rhétorique qu'effective. En 1999, le soutien logistique français apporté dans le cadre du RECAMP aux bataillons africains en Guinée-Bissau s'est avéré un échec. La France a enfin rencontré des difficultés pour assurer l'approvisionnement des dépôts logistiques mis en place dans le cadre du programme.

Afin de rectifier ces faiblesses, un certain nombre de nouvelles orientations ont été définies. Désormais, RECAMP ne se présente plus comme un simple programme mais comme un concept. Alors que la dimension tactique constituait le cœur du programme, le concept affiche, depuis 2005, des ambitions de niveau stratégique : il s'agit désormais de soutenir les capacités de l'Union africaine et des organisations sous-régionales. En outre, les acteurs militaires ne sont plus les uniques cibles du concept, qui promeut aujourd'hui une approche multifonctionnelle, insistant sur le renforcement des capacités civiles (police, respect des droits de l'Homme, etc.). De manière plus fondamentale – mais cependant moins médiatisée – les objectifs du concept ont également changé : alors que RECAMP visait à l'origine à favoriser le désinvestissement de la France de la scène militaire africaine (en aidant les forces africaines à acquérir des capacités d'intervention autonomes), il apparaît aujourd'hui davantage comme un moyen de légitimer la présence, voire l'intervention française sur le continent. On peut en effet considérer que la France a renoué, depuis 2002, avec sa tradition d'intervention, celle-ci s'inscrivant cependant désormais le plus souvent dans un cadre multilatéral. Ce souci de multilatéralisation de la politique africaine de la France (qui renvoie à la fois au souci de mutualiser les coûts de cette politique et à celui de légitimer des interventions, jusqu'ici largement perçues comme néo-coloniales) explique la volonté française d'européaniser le concept RECAMP.

Au sein de l'Union européenne, trois autres États membres – le Royaume-Uni, la Belgique et le Portugal – mènent également traditionnellement des politiques africaines d'envergure et développent des programmes de renforcement des capacités africaines :

- le Royaume-Uni apporte un soutien aux centres d'entraînement du Kenya, du Ghana, du Nigeria et de l'Afrique du Sud, et met également en œuvre un ambitieux programme de *SSR* (*Security Sector*

Reform) en Sierra Leone. L'ensemble de ces actions s'inscrit dans une approche globale de prévention, l'*Africa Conflict Prevention Pool*. Le Royaume-Uni accorde une grande importance au caractère bilatéral de ses programmes, qu'il ne cherche pas à européaniser, sans pour autant s'opposer clairement aux tentatives d'européanisation des autres États. L'objectif britannique est de répondre aux exigences africaines plutôt qu'aux critères européens ;

- la Belgique, quant à elle, est très présente en République démocratique du Congo (RDC), où elle apporte son soutien à l'entraînement des forces armées congolaises. Les Belges sont par ailleurs très représentés dans les instances de l'UE en charge de l'Afrique ;
- le Portugal, pour sa part, considère pouvoir apporter une valeur ajoutée en raison des relations qu'il entretient avec les États africains lusophones. Il dispose de son propre programme de renforcement des capacités militaires (PAMPA), mis en œuvre avec ces pays. Il souhaiterait, par ailleurs, que la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP) soit reconnue par l'Union européenne en tant qu'organisation sous-régionale.

Depuis 2004, un certain nombre de documents ont été élaborés au sein de l'UE (Plan PESD pour l'Afrique, action commune pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits en Afrique, stratégie européenne pour l'Afrique) mais leur portée pratique est demeurée réduite. En revanche, le concept pour la prévention et la résolution des conflits qui, après avoir été examiné au sein de cinq groupes de travail, a été « noté », le 29 septembre 2006, par le Comité politique et de sécurité (COPS), doit devenir central pour la coordination de l'action des États membres de l'UE en Afrique.

Ce document propose des mesures de renforcement de la cohérence, de la consistance et de la coordination des actions, notamment par la mise en place d'une structure de coordination et la recherche d'un financement cohérent ; le renforcement du partenariat avec l'Union africaine et les organisations sous-régionales *via* la mise en place, à Addis-Abeba, d'un bureau de liaison européen ; une coordination accrue des programmes nationaux de renforcement des capacités africaines. La portée de ce concept dépendra cependant des moyens mobilisés pour sa mise en œuvre.

La France a été très active dans le processus de définition du concept. Outre la préoccupation de pouvoir faire bénéficier le programme RECAMP de certains budgets européens (notamment communautaires), la France poursuivait certaines arrière-pensées : devenir « nation-cadre » pour toutes les activités mises en œuvre sur le continent africain ; favoriser la mise en place d'une structure inspirée de la Direction de la coopération militaire et de défense (DCMD) qui permettrait de doter la PESD d'un nouvel instrument pérenne ; limiter l'implication de certains acteurs (États-Unis, OTAN) dans le champ africain.

Si la Belgique et le Portugal – qui est appelé à tenir un rôle majeur puisqu'il assurera, au 2^e semestre 2007, la présidence européenne – se montrent très allants pour soutenir le concept ainsi que l'approche française, les positions des autres États membres sont plus mitigées. Le Royaume-Uni soutient formellement le concept mais pourrait s'opposer à la mise en œuvre de certaines options. L'Allemagne, l'Autriche, la Slovaquie, la Pologne, la Hongrie et les Pays-Bas se sont montrés préoccupés par le caractère coûteux des mesures suggérées par le concept.

Au-delà de ces divergences de positions entre les États membres, se pose le défi de la coordination interne à l'UE, qu'il s'agisse des rivalités entre les différentes directions du Secrétariat général du Conseil ou entre celui-ci et certains services de la Commission.

Pour la France, il semble que de nouvelles adaptations de RECAMP soient nécessaires afin de satisfaire les attentes de ses partenaires comme les critères européens en matière de formation, d'entraînement et d'engagement.

Bastien Nivet,
Institut des relations internationales et de stratégie, Paris

Ce processus renvoie à une question plus large : est-il possible de construire une politique européenne à partir de politiques nationales ? Dans ce cas précis, qu'entend-on par européanisation en matière de politique étrangère : européanisation de la décision politique, stratégique ? Européanisation des

perceptions et responsabilités ? Européanisation des coûts ? Ou simple recherche de coordination minimale entre des initiatives essentiellement nationales ?

Discussion

Sébastien Bergeon,
Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles

La construction des capacités africaines de maintien de la paix est aujourd'hui à la croisée des chemins. D'une part, l'Union africaine évolue rapidement et les *African Stand-by Forces (ASF)* commencent à prendre une forme plus concrète. Au travers des *ASF Workshops* ou encore de son *Long Term Need Assessment (LTNA)*, elle devrait, d'ici début 2007, être en mesure d'exprimer ses besoins en termes de capacités. D'autre part, l'Union européenne vient de définir le concept européen du renforcement des capacités africaines de maintien de la paix. Celui-ci a été conçu au cours de longues discussions entre les différents services du Secrétariat général du Conseil et de la Commission européenne. Ces discussions ont mis en évidence des points bloquants concernant, en particulier, la structure de coordination proposée par le concept et la question de son financement. Dans le premier cas, se posait le problème de la conciliation des intérêts et des budgets des politiques de développement et de sécurité, tant du point de vue des États que de celui de la Commission. Dans le second, la difficulté résidait dans le critère de choix : doit-on envisager des options au regard de l'état des finances ou l'inverse ? La validation du concept lui-même a également posé problème, le COPS du 29 septembre dernier ne faisant que « noter » son existence. Le prochain Conseil Affaires générales et Relations extérieures (CAGRE) du mois de novembre devrait lui donner un caractère plus valide.

On peut cependant considérer que les conclusions du COPS mettent un terme aux discussions sur le concept lui-même, le Comité ayant réorienté les efforts en direction de sa mise en œuvre et ayant demandé à ce que des propositions d'actions concrètes lui soient fournies au plus vite.

Deux de ces conclusions méritent d'être soulignées :

- la première envisage la présence de l'UE auprès de l'UA à Addis-Abeba. Ce point fondamental fait l'objet d'une étude et plusieurs options doivent être présentées aux États membres dès que possible. Celles-ci s'échelonnent d'une simple représentation du Haut Représentant pour la PESC (SG/HR) à la nomination d'un chef de délégation représentant à la fois la Commission et le SG/HR, en passant par la création d'un service « lien UE-UA » au sein de la délégation de la Commission ;
- la seconde aborde la mise en œuvre de tous les aspects du concept, qui doit être envisagée en confrontant les besoins africains à l'offre des États membres et autres acteurs internationaux et en dégageant des propositions d'action.

Une fenêtre d'opportunité semble se présenter d'ici à l'été 2007, qui doit permettre la consolidation du concept européen. Il faut espérer que tant l'Union africaine que les États membres sauront en profiter. Ces derniers attendent en particulier des propositions de la part de la France, notamment au regard du rôle moteur qu'elle a joué et de l'expertise dont elle dispose à travers le concept RECAMP. Un échec serait d'autant plus dommageable que d'autres acteurs non occidentaux, et particulièrement la Chine, renforcent actuellement leur position sur le continent africain.

Benoît Clément,
état-major des Armées, ministère de la Défense, Paris

RECAMP constitue à la fois une approche globale et un ensemble d'actions concrètes, réalisées avec plus de quarante partenaires dont des ONG, les États-Unis, les pays scandinaves, la Chine, le Japon, *etc.* C'est un outil dans lequel la France joue déjà un rôle de « nation-cadre » sans le dire. L'approche mise en œuvre se veut évolutive – chacun des cycles majeurs nous permet de valider les évolutions appliquées au concept –, ouverte et tournée vers la demande africaine.

L'étude de Niagalé Bagayoko est directe et intéressante mais présente néanmoins des inexactitudes. Elle pose bien le problème mais ne reflète pas exactement le point de vue français, qui a été exposé lors du discours du président de la République, en 2005. La France a proposé à l'UE et à ses États membres

l'insertion de l'outil dans un cadre européen. Il était en effet nécessaire de développer l'aspect civil de RECAMP, et la France ne pouvait ni ne voulait s'engager seule dans cette approche multidimensionnelle. Plus globalement, la France ne dispose plus des moyens financiers et politiques nécessaires pour intervenir seule en Afrique. On voit ainsi que, face au coût de l'opération « Licorne » en Côte-d'Ivoire, la médiation africaine est privilégiée et pourrait permettre à la France de désengager ses troupes à la fin de la crise.

La démarche française consistait non en une européisation de RECAMP mais plutôt en une mise à disposition de l'Union de son outil de coopération comme opérateur potentiel de la politique de l'UE en Afrique. Cette démarche vise à développer la mise en synergie des actions entreprises par les États membres et n'écarte pas la poursuite des actions entreprises dans un cadre bilatéral.

Nous souhaitons ainsi que le prochain cycle RECAMP soit inscrit au calendrier des exercices de l'Union européenne et de l'Union africaine, dans lequel la France jouerait le rôle de « nation-cadre ». Les Africains, qui n'ont pas les moyens d'organiser de tels exercices, s'y montrent très favorables, en particulier pour permettre la validation de leur Force africaine en attente.

Comment, alors, faire en sorte que le prochain cycle majeur soit éligible au prochain calendrier de l'Union européenne ? Comment, techniquement, trouver les modalités pratiques en vue de cet objectif ? La France se déclare prête à modifier le positionnement de son outil RECAMP afin qu'il réponde davantage aux attentes de l'Union européenne. Il y a néanmoins un subtil équilibre à trouver pour que, grâce à cet outil, nous entraînions les États membres vers l'adoption du programme. Nous sommes pour cela en relation avec les instances de l'UE (Commission européenne, Secrétariat général) et d'autres nations, en particulier le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Débat

Première intervention

Je m'inquiète du terme « européisation de RECAMP ». Il règne une confusion entre ce qui sera fait au niveau européen en matière de sécurité en Afrique et la mise en œuvre de ce programme. Il y a un équilibre à trouver entre RECAMP et les autres programmes, britanniques et portugais, par exemple.

Outre un problème financier et un problème de coordination, il existe un troisième problème : les relations avec les autres acteurs internationaux. Je m'inquiète moins de l'action de la Chine que de celle des Américains et des velléités de l'OTAN. Car il va s'avérer difficile pour la France de défendre la légitimité européenne par rapport à l'OTAN.

Deuxième intervention

Nous avons supposé l'existence d'un besoin réel des chefs d'États africains. Mais est-il avéré ? Quels sont les effets de RECAMP dans la durée ? Des évaluations sont-elles prévues au-delà de celles du ministère de la Défense français ? Sait-on ce que sont devenues les troupes qu'on a formées ? Le coup d'État, en 1999, en Côte-d'Ivoire, a ainsi été fomenté par des troupes formées dans ce cadre. Alors, produit-on de la paix ou de la guerre ? Des pays se vantant d'être démocratiques fournissent actuellement des moyens militaires à des États qui ne le sont pas tous. S'agit-il de responsabiliser des régimes ou de les inciter à se lancer dans la lutte armée ? Il faut également envisager l'impact du 11 septembre 2001 dans ce débat, c'est-à-dire de l'ampleur des recompositions de politiques de défense sous l'effet de la rhétorique de la lutte anti-terrorisme : il convient de réfléchir à la convergence de la politique de sécurité en Afrique avec le contenu du nouvel agenda international.

Niagalé Bagayoko,

Center for Research and Education on Strategy and Technology (US-CREST), Washington

Je ne crois pas à la possibilité de voir l'engagement britannique progresser. Après la mise en réseau des écoles franco-britanniques d'entraînement, les Britanniques ne désirent pas aller plus loin. Ce qui renvoie,

bien entendu, à la question des rôles respectifs de l'OTAN et de l'Union européenne sur le continent africain.

RECAMP souffre, par ailleurs, d'un important problème de communication. Le programme demeure mal compris au niveau européen, ce qui semble compromettre son extension.

Pour répondre à la deuxième intervention, je ne suppose pas qu'il y ait un besoin africain au départ. La vocation première de la politique menée par l'Union européenne n'est pas de répondre à un besoin africain mais de trouver un terrain de légitimation du statut d'acteur global qu'elle revendique aujourd'hui. De même, l'objectif majeur de la France est avant tout de maintenir, à moindre coût, son rang de puissance sur la scène internationale. Il convient, en outre, d'être extrêmement attentif à la façon dont les capacités formées dans le cadre des programmes des États membres de l'UE peuvent être instrumentalisées par les acteurs locaux. Il règne en effet sur le terrain une confusion totale dans la formation dispensée. Les mêmes unités ou les mêmes individus peuvent être formés à la fois au maintien de la paix, à la lutte anti-insurrectionnelle ou à la lutte contre le terrorisme. Cette confusion des genres constitue un problème réel, qui ne pourra que s'aggraver si certains points de vue, consistant à étendre des programmes comme le RECAMP à la lutte anti-terroriste, finissaient par triompher : certaines voix, heureusement très minoritaires, s'élèvent en France et au sein d'autres États membres de l'UE pour souligner que l'engagement de l'UE en Afrique doit davantage répondre à une perspective sécuritaire globale, en l'occurrence la lutte contre « le terrorisme international », qu'à la préoccupation de résoudre les seuls problèmes sécuritaires intra-africains.

L'Union africaine, actuellement considérée comme partenaire privilégié au sein de l'UE, est par ailleurs un cadre qui, en lui-même, pose des problèmes. La concertation semble, en effet, plus simple à mener au sein des structures plus petites que constituent les organisations sous-régionales.

***Sébastien Bergeon,
Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles***

RECAMP souffre de son succès et l'Union européenne bute aujourd'hui sur deux points. Un problème de fond d'abord : c'est quoi, RECAMP ? Tout le monde en parle, en lui reconnaissant son efficacité, mais personne ne sait exactement ce qu'il faut mettre derrière : un exercice, un programme, une philosophie, un concept... ? On a l'impression que c'est devenu un « concept éponge ». À chaque instant, il faut éclairer le contenu de ce concept qui fait l'objet de nombreux quiproquos et que, pour l'instant, nul ne connaît dans sa globalité.

Se pose également un problème de forme : une présentation de RECAMP aux Européens par l'UA serait probablement plus heureuse, en termes de communication, qu'en provenance de la France. Enfin, européeniser RECAMP implique également de consulter les Européens aux premiers stades du processus, dans le cas de la programmation d'un exercice, dès sa définition. Si la France souhaite que RECAMP devienne un instrument de paix au service de l'Union européenne et de l'Union africaine, il lui faut associer ces deux structures le plus en amont possible.

***Benoît Clément,
état-major des Armées, ministère de la Défense, Paris***

Il est très difficile de communiquer sur RECAMP car ce concept concerne des cibles très nombreuses et prend des formes variées. On peut cependant considérer que le concept est aujourd'hui bien connu et que nous pouvons en être fiers.

Pour en revenir aux questions portant sur l'existence d'un besoin africain, on peut certes considérer que ce continent constitue une réserve de matières premières très convoitée ; mais la France voit plus loin que ses intérêts et défend également des valeurs ; elle entend donc répondre aux attentes de ses partenaires. C'est dans cette idée, et face à l'ampleur de la tâche, qu'elle souhaite voir l'Union s'engager à son tour. Et ce d'autant que l'actualité permet d'être optimiste : en République centrafricaine (Rca), une action africaine soutenue par l'Union européenne, avec la France comme « nation-cadre » donne satisfaction. Au Darfour, la Mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS) rencontre certes des difficultés mais constitue une réelle première, en particulier par le nombre d'acteurs engagés. Or, RECAMP est un des facteurs qui ont permis à

L'action de l'Europe en Afrique dans le domaine de la sécurité

des unités africaines de s'engager dans des actions pour la paix, que ce soit en République de Côte-d'Ivoire, en RDC, en Rca ou au Darfour.

En revanche, la France exclut la prise en compte par RECAMP des aspects concernant la lutte contre le terrorisme. En effet, RECAMP doit rester un outil de renforcement de capacités de maintien de la paix.

Troisième intervention

Les pays européens restent divisés sur la question africaine, notamment à cause des questions de financement. Les pays engagés en Afrique, comme la France, ne veulent plus assumer financièrement le coût de leur politique. Pourtant, la volonté de mutualiser les politiques nationales semble compromise puisque chaque pays veut également garder son pré-carré, le Portugal et le Royaume-Uni au même titre que la France.

En outre, pourquoi la France perçoit-elle l'OTAN comme un danger en Afrique ? La France ne fait-elle pas partie de l'OTAN ? Et pourquoi les États-Unis sont-ils perçus, eux aussi, comme un danger, alors même qu'il s'agit du seul pays reconnu comme partenaire stratégique officiel de l'UE ?

Enfin, il est vrai que le problème de l'entraînement des armées nationales est crucial. Nous soutenons des armées de bandits parce que les Africains n'ont pas d'argent pour former des armées nationales. Cela justifie-t-il pour autant que, dans l'approche européenne, l'aspect sécuritaire prime de plus en plus à l'égard de l'Afrique ? Quels sont les vrais besoins ? Il n'y a pas d'eau au Congo, pas de routes... La Défense fournit des hélicoptères mais ne convient-il pas aussi de former des pilotes ?

Quatrième intervention

Quelle est donc la finalité de toutes ces entreprises ? Dès le début, la question du contrôle politique est apparue sur le devant de la scène. Nous posons les questions de cohérence de façon trop instrumentale, l'outil militaire trouvant sa place par rapport à d'autres outils. Or, la seule question de cohérence qui se pose est celle de la cohérence politique.

*Niagalé Bagayoko,
Center for Research and Education on Strategy and Technology (US-CREST), Washington*

Pour réfléchir à la question du soutien occidental à la construction d'un outil de sécurité africain, il est fondamental, d'une part de connaître parfaitement les instruments conçus par l'Occident, d'autre part d'aller voir sur le terrain, en Afrique, l'utilisation qui est faite de ces instruments. Or, peu d'études font actuellement le lien entre ces deux approches, qui sont pourtant indissociables. Par ailleurs, il me semble illusoire, à ce stade, d'espérer parvenir à une cohérence au niveau politique : si une PESD est possible, il n'y a pas, à l'heure actuelle, de PESC en Afrique, comme d'ailleurs dans la plupart des zones revêtant un intérêt stratégique pour les États membres de l'UE.

DEUXIÈME TABLE RONDE L'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

***Modérateur : Pierre-Yves Boissy,
Délégation aux affaires stratégiques, ministère de la Défense, Paris***

La République démocratique du Congo (RDC) constitue, après les Balkans, le terrain privilégié de la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne qui y déploie toute la gamme de ses capacités et dont la valeur ajoutée fait consensus. La RDC peut être considérée comme un champ majeur d'expérimentation des capacités de gestion de crise et de diplomatie européenne et répond, par ailleurs, à un besoin africain avéré. À l'issue des élections, l'enjeu consistera à engager une nouvelle phase de l'action européenne en s'appuyant sur des actions déjà entreprises.

***Exposé : Koen Vlassenroot,
Institut royal des relations internationales (IRRI-KIIB), Bruxelles***

La République démocratique du Congo a représenté un cas d'école pour la mise en œuvre par l'Union européenne d'une approche plus pro-active vis-à-vis de crises qui se prolongent. La crise congolaise a renforcé les dynamiques internes à l'UE, permettant de définir de nouvelles formes d'intervention. Agissant à travers deux de ses piliers (action communautaire et PESC), l'UE a été de plus en plus active en RDC ces dernières années. Son intervention couvre une large palette d'actions : l'aide humanitaire et au développement, l'appui diplomatique et technique et deux opérations militaires. Depuis 2003, l'élément central des efforts européens dans son aide à la RDC est le soutien aux institutions de la transition, destiné à satisfaire aux conditions nécessaires pour l'organisation des élections. L'appui au processus électoral a été à la fois financier et matériel. Il a permis la mise en place des conditions de sécurité nécessaires, en particulier par le soutien apporté à la Mission de l'ONU en RDC (MONUC). Il s'est également illustré par le déploiement d'une importante mission d'observation électorale. Les opérations EUPOL et EUSEC ont témoigné de l'amélioration de la coordination entre les actions de l'Union européenne et celles des Nations unies. L'UE est au total devenue un partenaire très important dans le processus de maintien de la paix.

C'est après la signature de l'accord de Prétoria, en 2002, que l'Union européenne a pris la décision d'accompagner le processus de transition. L'appui à l'organisation d'élections transparentes a commencé fin 2005, en particulier par l'organisation de missions de surveillance et d'observation. Dans le cadre de la Politique étrangère de sécurité commune (PESC) et de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), un délégué, nommé en 1996, a joué un rôle actif dans le processus de paix touchant la région des Grands Lacs. Il a transmis des rapports au Conseil européen et rédigé des recommandations. Le mandat de ce représentant spécial s'est élargi ; il doit aujourd'hui se montrer vigilant à l'égard de l'application des engagements européens sur le terrain.

D'autre part, deux opérations militaires ont été déclenchées. L'opération « Artémis », en 2003, a répondu à la demande des Nations unies de stabiliser la situation en Ituri, au nord-est de la RDC. Pour la première fois, une mission militaire était assurée par l'Union européenne en dehors d'une opération de l'ONU, ce qui a constitué une nouveauté cruciale. En 2006, EUFOR a été lancée pour soutenir la MONUC à l'occasion des élections, marquant un resserrement des relations entre l'Union européenne et les Nations unies.

Dans un autre registre, la mission EUPOL a été mise en place à Kinshasa pour assurer la formation et l'entraînement d'une « Unité de police intégrée » (UPI), destinée à assurer la protection des institutions et le maintien de l'ordre. La mission EUSEC, pour sa part, avait pour objectif de conseiller le ministère de la Défense et l'état-major des armées pour la réforme des forces armées congolaises.

Ces missions se sont avérées très difficiles, et l'importance accordée à l'UE par les différents acteurs de la crise révèle leur succès, au moins au plan local. Au sein des institutions européennes, elles ont également permis de démontrer la capacité de l'UE à prendre la décision d'une intervention. La PESD et la PESC ont ainsi joué un rôle très important en RDC. Certaines faiblesses sont cependant observables. Des

divergences sont ainsi apparues sur les perspectives alors qu'un consensus s'était fait autour de l'objectif immédiat de retour à la stabilité. Si le rôle joué par la délégation de l'Union européenne en RDC a été majeur, cette dernière reste moins structurée que ses correspondants bruxellois. Son efficacité dépend largement des contacts entretenus par les représentants sur le terrain comme de leur personnalité ; en revanche, le manque d'organisation durable constitue une vulnérabilité.

Néanmoins, le succès de la coordination *ad hoc* entre les actions de l'UE en RDC ne peut cacher la nécessité d'efforts supplémentaires, dans le cadre des opérations de la PESD, pour rationaliser les structures de gestion de crise, définir des chaînes de commandement claires et améliorer la coordination civile et militaire. Il est nécessaire de développer une vision et une stratégie globales sous-tendant la PESD et d'établir les limites de ce qui peut être fait dans ce cadre. Par ailleurs, les actions PESD étant limitées financièrement, géographiquement, en capacités, en ressources humaines et dans le temps, une synergie doit être développée entre les instruments PESD et communautaires, avec une approche orientée vers un objectif et un résultat.

Même si la mise en œuvre et la coordination des actions de l'UE en RDC ont été un succès, il est néanmoins trop tôt pour donner une conclusion sur les résultats des actions dans le pays et sur sa population. La situation à l'est du pays reste en effet très préoccupante, tandis que les tentatives de concentration du pouvoir par le président se poursuivent. De plus, une vision à long terme de l'action de développement de l'UE en RDC, après les élections, doit encore être développée. Jusqu'ici, la plupart des interventions avaient une orientation à court terme, ce qui explique l'issue heureuse de certaines missions. Par ailleurs, ces actions ont été conçues et mises en œuvre par quelques personnalités de l'administration européenne ayant une vision claire de ce qu'il y a à faire qui, par une heureuse conjonction, ont eu la responsabilité de la politique européenne en RDC au même moment. C'est pourquoi, ces réalisations à court terme ne doivent pas être considérées comme des garanties pour des succès à long terme. Ces succès dépendront d'une vision politique claire sur le développement en RDC, qui, jusqu'à présent, est inexistante.

***Pierre-Yves Boissy,
Délégation aux affaires stratégiques, ministère de la Défense, Paris***

Les États membres ont délégué leur pouvoir en matière de sécurité à l'Union européenne qui a agi en leur nom. Mais comment pourrait-on améliorer la cohérence de cette action européenne ?

Discussion

***Fernanda Faria,
Institut d'études stratégiques et internationales (IEEI), Lisbonne***

La RDC est le seul pays d'Afrique où l'Union européenne intervient avec toute la gamme de ses moyens. L'utilisation d'instruments européens paraît apporter une valeur ajoutée par rapport aux actions individuelles des États membres. La RDC représente donc, dans cette perspective, non seulement un défi majeur mais aussi un terrain d'expérimentation, à la fois politique et « technique ». Celui-ci doit permettre à l'UE de témoigner d'une double volonté : d'une part, celle de s'engager à long terme en RDC et, d'autre part, celle de faire face aux défis de la cohérence et de la coordination à un niveau européen (entre le Conseil, la Commission et les États membres) et international. Si le lien établi entre secours, réhabilitation et développement dans la politique européenne en RDC s'avère un succès, ces volets ne représentent qu'un aspect (important, sans doute !) d'une politique et d'une intervention de l'UE qui se veulent plus globales.

Les tensions apparues entre la Commission et les pays membres, entre les intérêts communs et les intérêts nationaux, entre une approche et un engagement privilégiant le court terme ou le long terme, ne sont en rien une nouveauté et, au moins pour certaines d'entre elles, sont destinées à se reproduire. Mais il est possible, et la RDC en apporte au moins en partie la preuve, de développer une convergence d'intérêts et de priorités, voire une stratégie globale commune et partagée par d'autres acteurs internationaux et régionaux. Si une stratégie globale permet de façonner cette convergence, il est nécessaire qu'elle soit mise en œuvre. Les actions européennes en RDC ont été rendues possibles par une conjoncture positive au sein de l'institution, en l'occurrence la présence de personnalités partageant les mêmes points de vue. Malgré son importance, ce point ne suffit pas à inscrire la politique européenne dans la durée. Il est également indispensable pour cela de trouver une solution permettant de réguler les relations entre l'Union

européenne et les États membres opposés à certains aspects de ses actions. La traduction en innovations institutionnelles de la convergence de vue réelle qui existe sur le terrain, mais aussi la mise en œuvre de ces innovations dans les opérations, sont également nécessaires ; la RDC représente, en effet, un engagement à long terme pour l'Union européenne et, malgré les progrès, la situation est loin de se stabiliser.

Il semble également que le décalage entre sécurité et développement s'estompe désormais. Il y a trois ans, lors des discussions sur « Artémis », la question s'est posée de savoir si l'Union européenne ne mettrait pas trop l'accent sur la sécurité au détriment du développement. Les fonds ne devaient-ils pas être réservés au développement ? En RDC, il est aujourd'hui établi que les deux enjeux ne peuvent se dissocier. La sécurité est perçue par l'ensemble des acteurs, locaux, régionaux et internationaux, comme étant la principale priorité. L'action de l'UE se conforme à ce besoin (missions dans le secteur de la réforme de la justice, de l'armée et de la police, même modestes), sans pour autant que ceci ne soit compris comme intervenant en substitution ou au détriment des efforts de développement. Cependant, l'UE semble hésiter à vouloir mettre en œuvre, de façon convaincue, une stratégie globale en appui d'un engagement politique durable en RDC. La mission EUFOR en témoigne : les moyens d'EUFOR doivent diminuer après les élections, au moment où les résultats seront divulgués et où le risque de provocation et de confrontation entre les partis sera majeur. L'effort politique préalable à la divulgation des résultats des élections auprès et parmi les partis et leurs bases doit, certes, être la clé de voûte de la politique européenne à ce moment-ci ; cependant, l'affaiblissement de l'EUFOR avant la fin de cette période de tensions risque d'être mal interprété. Le fait que l'UE n'ait pas les moyens nécessaires, voire la volonté politique, pour poursuivre son action à ce stade de son engagement me semble inacceptable.

Andréas Fischer-Barnicol,
Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles

Jusqu'à présent, le processus de transition en RDC a réalisé d'importants progrès sans pour autant que l'on puisse déjà conclure qu'il constituera un succès. L'UE a pu contribuer à cette évolution, depuis les négociations de Sun City jusqu'aux élections actuelles, en élargissant la gamme de ses actions. Cette évolution s'inscrit dans celle à l'œuvre au sein de l'UE, qui s'illustre par la création des instruments de la PESD et une certaine réorientation des fonds européens de développement.

D'une certaine manière, la RDC a servi de catalyseur pour le développement des instruments européens. Une analyse politique de cette évolution peut s'appuyer sur les deux questions clés de la coopération internationale : celle du *leadership* qui touche surtout le domaine politique et celle du *burden-sharing* qui est liée aux sphères institutionnelles et budgétaires.

Sur le plan politique, il faut rappeler le long chemin que l'UE a parcouru dans ses relations avec le Zaïre de l'époque et la RDC d'aujourd'hui : il y a dix ans, suite aux horreurs de Rwanda et face à deux guerres « africaines » au Congo, les consensus européens se résumaient le plus souvent au plus petit dénominateur commun entre les intérêts, parfois opposés, des différents États membres de l'Union. Le clivage entre « anglophones » et « francophones » n'existe plus aujourd'hui. Deux innovations majeures ont tenu un rôle primordial dans cette évolution : la création du poste de Haut Représentant pour la PESC et la désignation d'un représentant spécial de l'UE pour les Grands Lacs, Aldo Ajello.

Le clivage entre les « grands » États membres et ceux dont l'influence est moins importante est un deuxième élément qui caractérise cette évolution. L'action européenne est considérée par les premiers comme une option parmi plusieurs, notamment les cadres offerts par l'ONU, l'OTAN ou une *coalition of the willing* ; le contexte européen constitue parfois, pour les seconds, une des seules options efficaces pour exercer une influence internationale. Ainsi, l'opération « Artémis », en 2003, peut être considérée autant comme la conséquence d'un engagement européen croissant que comme le fruit de circonstances particulières liées, entre autres, à la situation géopolitique de l'époque et à la volonté de soutenir les Nations unies, politiquement affaiblies pendant la crise de l'Irak. Il faut également noter que la Commission européenne ne joue pas son rôle traditionnel dans ce contexte plutôt intergouvernemental, puisqu'elle n'est qu'associée au processus de décisions PESC et qu'elle n'a ni le monopole d'initiative ni les instruments nécessaires pour la mise en œuvre.

En ce qui concerne le *burden-sharing*, il ne faut pas négliger le lien existant entre le choix d'un des instruments de l'UE et ses mécanismes de financement, qui a naturellement une influence sur les priorités politiques. Ainsi, dans le domaine de la PESD, le financement des opérations militaires telles « Artémis » ou

EUFOR est assuré selon le mécanisme « Athena », qui ne permet que la prise en compte des coûts communs, les autres étant à la charge des États contributeurs. En revanche, les actions communes dans le domaine civil (renforcement des capacités, police, justice, etc.) telles qu'EUSEC ou EUPOL Kinshasa sont financées par un budget communautaire que gère la Commission. Celle-ci dispose également des lignes budgétaires classiques des programmes communautaires et tient une place très importante par le biais du Fonds européen de développement, qu'elle gère pour les États membres comme pour les partenaires ACP, selon des règles particulières de l'accord de Cotonou.

Si l'on peut se féliciter que l'Union puisse recourir à un grand nombre d'instruments différents, l'incompatibilité partielle de ces instruments reste un défi particulier pour une action cohérente et efficace sur le terrain. L'intérêt propre des administrations impliquées rend souvent les choses plus compliquées. Néanmoins et malgré certaines difficultés, l'action de l'UE en RDC a aujourd'hui un impact réel, parfois même décisif. L'accompagnement et l'aide fournis aux autorités congolaises, le soutien offert aux Nations unies pendant la phase de transition, en particulier pendant le processus électoral qui se déroule encore, restent assez exemplaires et montrent clairement le potentiel dont dispose l'Union pour fournir une assistance multidimensionnelle à court et moyen, voir long terme.

***Pierre-Yves Boissy,
Délégation aux affaires stratégiques, ministère de la Défense, Paris***

La « vitrine européenne » repose sur une convergence d'opportunités. Toutefois, des progrès ont été accomplis, qui dépendent des États membres et, par-là, restent assez fragiles. Notamment sur deux points : la coordination et le financement des actions européennes.

Débat

Première intervention

Le fait de réagir à un conflit peut-il être considéré comme le gage d'une européisation accomplie ? D'autant qu'entre le beau programme décrit et la réalité du terrain, il y a une différence... Il semble, en effet, que la seule cohérence aurait porté sur le choix d'une capitale. Était-ce pour plaire à l'Angola ou ce choix était-il justifié ? Les intérêts nationaux d'un certain nombre de pays ne sont-ils pas entrés en ligne de compte ?

L'intervention européenne en RDC entretient une certaine ambivalence par rapport aux Nations unies. L'été dernier, personne n'a osé évoquer la constitution d'une force européenne pour se positionner au Liban Sud ! Le multilatéralisme dont nous parlons à propos de l'Irak, par exemple, nous ne l'appliquons pas en Afrique !

Pourquoi a-t-on parlé de l'Union africaine dans la précédente séance et pas dans celle-ci ?

***Andréas Fischer-Barnicol
Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles***

Il y a une évolution significative entre les opérations « Artémis » et EUFOR qui démontre à quel point l'UE s'est montrée prête à assumer des responsabilités collectives vis-à-vis l'Afrique, et ce dans le cadre des Nations unies. En effet, il semble bien que l'un aille avec l'autre. Une vingtaine d'États membres de l'UE participent aujourd'hui à l'opération EUFOR. Celle-ci n'est pas l'affaire de quelques États membres intéressés. En même temps et suite aux consultations régulières avec les Nations unies, le déploiement d'EUFOR confirme l'apparition d'un nouveau paradigme pour la coopération UE-ONU dans le domaine de gestion des crises. En ce qui concerne l'UA, elle est présente dans le processus de transition en RDC, en particulier sur le plan politique, et a également envoyé ses observateurs au sein de l'opération EUFOR. En raison de l'engagement de l'ONU et de la présence de la MONUC, il n'a jamais été question d'organiser une opération militaro-politique en coopération avec l'UA. L'organisation d'une opération de l'UA a simplement été envisagée par les instances congolaises et rwandaises dans le contexte du rapatriement et du désarmement des éléments hutus issus des anciennes armées rwandaises dans la région du Kivu, en 2004.

Deuxième intervention

Il faut se demander à quoi sert le budget sur le terrain. Une grande partie de l'argent, par exemple, va dans les transports. Et les hommes, que gagnent-ils ? Les paie-t-on en dollars ou en monnaie congolaise ?

EUFOR se compose d'une compagnie espagnole et d'une compagnie allemande. S'il y a un problème, seuls 200 militaires sont prêts au combat. Les autres ne font que patrouiller...

La RDC est portée surtout par la France et la Belgique et ce depuis des années. Mais, à l'époque de l'opération « Turquoise », personne ne voulait y aller ! Le problème du Congo, c'est la primauté du court terme sur le long terme.

La RDC constitue un exemple de tout ce qui ne va pas à l'Union européenne. Les États veulent garder le contrôle de leurs forces. Seuls les Espagnols et les Polonais sont très présents. L'expérience a raté. Si on veut que le Congo réussisse, il faut se tenir prêts à rester longtemps.

Autre erreur : l'Union européenne n'a pas consulté les Congolais. Nous n'avons discuté avec eux qu'après le déploiement des opérations. Tout ceci révèle des dysfonctionnements au niveau européen et la poursuite d'intérêts propres par les États membres dans un pays qui possède beaucoup de ressources...

Troisième intervention

Les missions européennes auraient eu un impact, mais pas d'« effets suffisants ». Suffisants pour quoi ? L'établissement d'une démocratie en RDC représente un objectif de long terme, au moins 25 ans ! La poursuite de cet objectif exige des moyens importants, surtout dans un pays aussi grand et compliqué que le Congo. Quels sont donc les objectifs raisonnables à définir à la lumière des ressources que l'UE et les pays membres sont prêts à engager ? Le souci de la stratégie européenne n'est-il pas de sauvegarder les investissements engagés ?

Andréas Fischer-Barnicol,
Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles

Il est incontestable que l'engagement de l'UE pour la transition en RDC est considérable, en termes politiques, financiers et même militaires. Ce soutien massif à la transition en RDC a par ailleurs servi d'aiguillon, au sein des institutions européennes, au réagencement de l'approche européenne, dont tous les volets – politiques, liés au développement, civils et militaires – doivent s'articuler (voir : *Examen global et unifié de l'action extérieure de l'Union européenne en RDC*, de mars 2006). Une telle approche nécessite une combinaison de mesures de court, moyen et long terme. Cette ambition se heurte à la volonté de certains de s'accommoder d'un *statu quo* institutionnel en attendant que soit trouvée une solution au rejet du projet de traité constitutionnel. Néanmoins, les stratégies pour un accompagnement de la RDC dans les années à venir sont en train de se mettre en place. Contrairement à ce qui a été dit, un tel accompagnement sera fondé sur les principes du *ownership in partnership*, ce qui veut dire que tous les engagements européens découleront de consultations extensives avec les autorités congolaises et répondront à des demandes explicites de ces mêmes autorités.

Dans cette perspective, l'Union prépare actuellement la prochaine étape, la définition de son rôle dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité.

En ce qui concerne l'opération EUFOR, il faut rappeler qu'elle a été lancée en soutien de la MONUC et sur la base d'une requête onusienne, pour une période bien définie correspondant à la phase électorale. Il n'avait jamais été question de remplacer la MONUC, qui restera la pierre d'angle de la sécurisation du pays.

TROISIÈME TABLE RONDE L'UNION EUROPÉENNE COMME ACTEUR INTERNATIONAL : LE CAS DU DARFOUR

**Modérateur : Manuel Lafont-Rapnouil,
Centre d'analyse et de prévision, ministère des Affaires étrangères, Paris**

L'exemple du Darfour est complexe : ce n'est, en effet, pas l'Union européenne mais l'Union africaine qui se situe au premier plan de la gestion de la crise, tandis que cette dernière rencontre des difficultés bien plus graves que dans d'autres situations où l'assistance européenne est sollicitée.

Il n'en est pas moins pertinent. Le Darfour représente un test grandeur nature de gestion d'une crise complexe. En outre, prévenir et lutter contre les violations massives aux droits de l'Homme constitue l'une des raisons explicites du projet européen, si ce n'est d'une politique de sécurité européenne. Mais comment l'Union européenne peut-elle intervenir dans une telle situation de crise ?

**Exposé : Christophe Gazelles,
Centre d'analyse stratégique, Paris**

La crise au Darfour s'est déclenchée en 2003, alors même que continuaient à évoluer les relations qu'entretient l'Union européenne avec les organisations internationales qui y ont constitué ses principaux partenaires : l'ONU, l'Union africaine et l'OTAN. C'est en effet au tout début du XXI^e siècle que les évolutions de la PESC et de la PESD ont réellement pris corps, entraînant un renouvellement des relations qu'entretient l'Union avec les autres organisations internationales.

Les nouvelles relations entre l'ONU et l'Union répondent à une double impulsion :

- celle des Nations unies tout d'abord, qui ont cherché à renforcer la coopération avec l'ensemble des organisations régionales ou sous-régionales ;
- celle de l'UE ensuite, qui a notamment exprimé sa volonté d'agir en bonne harmonie avec l'ONU au travers de la communication du Conseil sur *L'Union européenne et les Nations unies : le choix du multilatéralisme*, datant de septembre 2003.

Dans le cadre de la crise du Darfour, l'Union européenne a apporté son soutien systématique aux résolutions de l'ONU : elle est intervenue par des actions ponctuelles pour participer à leur mise en œuvre. Dès l'instant où les Nations unies ont délégué à l'Union africaine la gestion de la crise, l'UE a apporté son soutien à ce processus. Sur le terrain, l'ONU et l'UE ont pris part aux différents organes multilatéraux mis en place : commission conjointe, commission du cessez-le-feu. Une question reste cependant en suspens à propos de la transition envisagée entre la Mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS) et une opération de l'ONU : selon les engagements de l'Union comme de l'ONU, des consultations doivent être engagées afin d'en envisager les modalités, en particulier entre le département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, le Comité de politique et de sécurité de l'UE et son état-major. Les ressources des deux organisations sont déjà largement gagées par d'autres opérations et leurs intérêts pourraient diverger. La réalité de cette collaboration en période de tensions sera donc révélatrice de celle des relations ONU-UE.

Les liens entre l'Union africaine et l'Union européenne ont également tenu une grande importance dans la crise du Darfour. L'Union africaine est une jeune organisation, dont les structures de maintien de la paix sont très récentes, datant de 2004. La coopération entre l'UE et l'Afrique s'articulait auparavant essentiellement autour des politiques commerciales ou d'aide au développement, réunies dans les accords de Cotonou. Ces accords ont progressivement investi des champs politiques, en particulier ceux de la sécurité, tandis que se renforçaient la PESD et la PESC. L'UE a également rendue publique une série de positions prenant en compte les enjeux africains. La volonté européenne de s'engager s'est finalement exprimée dans deux documents majeurs, la communication de la Commission sur le dialogue Europe-Afrique (2003) puis la Stratégie de l'UE pour l'Afrique, adopté en décembre 2005 sur la base d'une communication de la Commission.

Cette volonté de s'impliquer est particulièrement tangible sur la crise du Darfour. L'UE (institutions et États membres) a dépensé plus d'un milliard d'euros au Darfour ; elle a également apporté une assistance technique par la mise en place d'experts et de représentants sur le terrain. Si l'action de ces représentants semble faire l'unanimité, celle des experts n'a pas toujours été aussi efficace que voulue. Deux facteurs sont à l'origine de ce décalage : d'une part la « jeunesse » des structures d'accueil et, d'autre part, des problèmes « culturels », les habitudes de travail des experts européens formés pour la plupart au sein de l'OTAN différant de celles de leurs homologues africains.

La collaboration entre l'UE et l'OTAN, pour sa part, est régie par les accords de Berlin +, datant de 2003. Dans le cadre de la crise du Darfour, certains États membres des deux organisations ont choisi de faire appel à l'OTAN pour remplir, à la demande de l'UA, des fonctions de transport stratégique déjà assurées par l'UE. Il s'agissait, d'une part, de planifier et de coordonner les moyens, d'autre part d'apporter un soutien direct grâce aux appareils mis à disposition par les nations contributrices. Cette entrée en jeu de l'OTAN a parfois été interprétée comme une volonté de surenchère contradictoire avec celle sans cesse proclamée de coopération. Il semblerait cependant que, face à la contrainte opérationnelle, la collaboration se soit finalement déroulée sans accroc majeur, en particulier du fait des bonnes relations existant entre les responsables de la mise en œuvre. Une vraie divergence entre la politique annoncée et ce qui a été réalisé a cependant été observée, pour le moins dans les premiers temps. Elle témoigne de la place primordiale que conservent les États dans les politiques de sécurité.

La crise du Darfour a montré que l'UE voulait tenir un rôle sur la scène internationale, faisant preuve d'une volonté de s'impliquer au niveau politique comme sur le terrain. Les dysfonctionnements peuvent être liés aux carences politiques de l'Union. Ce ne sont donc pas des outils techniques mais des décisions politiques qui apporteront des solutions. Les débats qui entourent la proposition de la Commission de mettre en place un mécanisme de stabilité en sont la preuve.

Il convient probablement à cet égard de se pencher à nouveau sur le concept d'*African ownership*, qui apparaît au sein de toutes les politiques définies à l'égard de l'Afrique. Devant les difficultés rencontrées pour créer de l'adhésion, pour concilier les intérêts des États membres et ceux propres aux institutions, la prise en compte des besoins africains est plus que jamais pertinente et mérite d'être approfondie. L'exemple des difficultés rencontrées lors de la mise en place d'experts auprès de l'UA est à ce titre intéressant. Cette opération semble avoir été contrariée par l'existence de profondes différences culturelles. Plutôt que de chercher à modifier ces cultures opérationnelles pour les adapter aux outils occidentaux pendant la gestion des crises, il est probablement plus approprié de doter nos partenaires de leurs propres outils et de les aider à les maîtriser, en particulier par des actions de formation.

Discussion

***Christian Manahl,
Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles***

Le Darfour est un test pour la politique européenne, en particulier de sa volonté déclarée de soutenir l'Union africaine, de l'assister pour le développement de ses propres capacités. L'UE s'est faite plus discrète au Darfour qu'en RDC et ce, de manière délibérée. Malgré les conflits d'intérêt entre les pays et les désaccords sur ce manque d'influence ou de visibilité, il fallait que l'Union européenne trouve un compromis.

Le Darfour est également un test pour la coopération de l'Union européenne avec l'Union africaine, une expérience au cours de laquelle l'UE et l'UA ont beaucoup appris. D'autant qu'il s'agit de deux organisations naissantes : l'UA est une jeune organisation, et l'UE un jeune acteur dans la sécurité. Le Darfour est, enfin, un test pour la nouvelle politique de « responsabilité de protéger ».

Les premiers enseignements nous obligent à reconnaître les limites de notre coopération avec l'UA et les limites opérationnelles des deux organisations. L'UE s'est précipitée avec des offres que l'UA ne pouvait absorber à cause de sa capacité minimale d'action. Ainsi, la décision de passer d'une petite mission d'observation à une grande mission de maintien de la paix a rencontré bien des difficultés. En 2004, l'UA n'avait qu'un seul planificateur militaire ; elle a pourtant lancé une action de type onusienne. La communauté internationale était prête, elle, à envoyer une trentaine de conseillers, ce qui a créé un déséquilibre. Nous avons dû modérer notre approche, en réduisant le nombre de conseillers, pour trouver une entente avec l'UA.

L'Union européenne a, d'autre part, pris conscience d'une évidence : le Soudan est un État membre de l'UA et, par conséquent, celle-ci peine à prendre des positions fermes à son encontre. Il faut également prendre en compte les obstacles administratifs et les incidents, comme lorsque l'UA a décidé, sous la pression de Khartoum, de mettre fin à la participation à la Commission de cessez-le-feu des représentants des mouvements non signataires de l'accord d'Abuja. Nous avons essayé, sans succès, de faire revenir sur cette décision.

Devant les divergences, le moment est venu de définir clairement les positions européennes et de se démarquer de nos partenaires : c'est la seule base réaliste d'une collaboration à long terme. Nous ne pouvons ni prendre le risque de nous taire ni poursuivre une unité de façade.

La critique sévère de la mission AMIS repose sur un malentendu. Son mandat ne consistait pas à régler les problèmes du Darfour mais à stabiliser la situation, à éviter une nouvelle escalade et à créer un climat propice aux négociations. Cette mission a été remplie. Malheureusement, les négociations n'ont pas abouti dans le sens souhaité. Si nous sommes dans cette impasse, ce n'est pas la faute d'AMIS. L'expérience démontre plutôt les limites de ce qu'il est possible de faire sur le terrain avec des moyens militaires et sécuritaires. Et cette question-là va se poser dans le débat du transfert aux Nations unies, auquel l'UE est favorable. Il ne faut toutefois pas considérer les Nations unies comme une solution miracle à un problème qui exige d'abord une résolution politique.

La nouvelle « responsabilité de protéger » a également rencontré ses limites. Si des violences ethniques se réalisaient à grande échelle, serions-nous prêts à faire le nécessaire, même contre la volonté de l'UA ? Nous sommes en décalage avec la réalité ; nous avons du mal à reconnaître que Khartoum ne changera pas. Or, le Soudan s'oppose formellement au transfert de l'opération aux Nations unies. Ce qui est en jeu là-bas, c'est l'avenir personnel de certains dirigeants. Le Soudan, obstinément, ne veut pas des Nations unies car il redoute les effets d'un regard extérieur et tout particulièrement la réalisation d'enquêtes par la Cour pénale internationale, qui pourraient concerner des responsables politiques et leurs proches.

Il faut trouver une solution, en termes de financement et de capacité opérationnelle, pour que l'AMIS puisse se poursuivre, et ce malgré le refus de Khartoum d'un transfert. Quelle attitude devons-nous adopter vis-à-vis du refus soudanais des Nations unies ? Pour l'instant, nous soulignons la nécessité de ce transfert, notre volonté de le soutenir et avons du mal à admettre qu'il n'y ait pas moyen de le réaliser.

Il règne, d'autre part, un malentendu sur les relations OTAN-UE. La coopération parallèle fonctionne. Néanmoins, se joue une compétition objective entre les deux organisations. Ni l'OTAN ni l'UE ne disposent de troupes ou d'équipement. Nous possédons, en revanche, l'expertise pour planifier la gestion d'une intervention ou d'une opération de soutien à une autre organisation comme l'UA. C'est aux États membres de décider de mettre à disposition ou non leurs ressources et de demander soit à l'OTAN, soit à l'UE, de planifier et de coordonner leur emploi. L'UE souhaite aujourd'hui que les États membres lui attribuent, enfin, cette responsabilité. En effet, les difficultés apparues entre l'UE et l'OTAN proviennent en fait de celles des États membres à décider ce qu'ils veulent vraiment. Quelle Europe veulent-ils en termes de sécurité ? Pour le moment, rares sont les États membres ayant une position claire sur les perspectives de l'Europe de la sécurité, en particulier par rapport à l'OTAN.

***Roland Marchal,
Centre d'études et de recherches internationales, Paris***

Un premier échec est visible dans le délai nécessaire à l'intervention : il a fallu six à sept mois entre le début des combats et la prise de conscience internationale. C'est un échec au niveau de la prévention des conflits. Comment l'Union européenne, qui n'avait pas les mêmes intérêts que les États-Unis, a-t-elle pu être aussi aveugle ?

La saisine de la Cour pénale internationale en plein milieu d'un conflit, alors que le premier enjeu était l'obtention d'un accord politique, constitue un deuxième échec. Il s'agissait tactiquement de faire pression sur un gouvernement. Loin de pacifier la société soudanaise et de conduire à une conciliation plus profonde, cette mesure a entraîné une confusion entre les objectifs à court terme et les objectifs stratégiques. Nous nous sommes créés nous-mêmes un obstacle dans la gestion d'une crise qui n'était pas achevée.

L'UE a commis une erreur supplémentaire en commanditant de très nombreuses études sur le Darfour, lesquelles s'arrêtaient à ses frontières, alors que la dimension transnationale était capitale dans ce conflit ! L'implication du Tchad dans cette crise a été perçue comme un élément mineur. L'Union européenne a voulu agir ainsi. Or, il ne faut pas penser ce conflit comme un conflit soudano-soudanais mais comme un conflit impliquant toute une région ! L'UE n'a pas envisagé cette dimension.

Il y a, de manière générale, un décalage entre les positions publiques et la réalité. Nous aurions souhaité que la position de l'UE respecte davantage ses positions publiques concernant la prévention des conflits, puis qu'elle dise plus clairement ce qui, pour elle, était fondamental : la situation des populations au Darfour ou sa coopération avec l'Union africaine. Les experts sont plutôt d'avis que, au Soudan, l'UE est restée prisonnière de sa propre politique : il fallait d'abord éviter un échec de l'UA. Elle a utilisé la méthode Coué, quitte à mettre entre parenthèses le comportement des troupes de l'AMIS et l'accumulation d'incidents sur le terrain où cette dernière aurait dû intervenir.

Des raisons contradictoires ont poussé la communauté internationale à faire pression pour obtenir la signature des accords d'Abuja. La guerre a repris et ces accords n'en sont pas vraiment. Par une approche souvent plus victimaire que politique, la perception européenne et occidentale aura également construit de nouveaux problèmes : au lieu de déconstruire le phénomène milicien pour affaiblir Khartoum, on a construit un monstre, les *Janjawid*, les combattants arabes qui vivent au Darfour ; au lieu de mesurer l'impasse de la gestion « traditionnelle » foncière, on l'a reconduite dans les accords...

La situation de la diplomatie européenne est aujourd'hui paradoxale ; à l'instar de Washington, elle se traduit par des affirmations publiques fortes et, en même temps, un sous-investissement politique. Six mois après Abuja, l'Union européenne n'a pas fait grand-chose pour redessiner une trame de négociation, remettre les acteurs militaires autour d'une table et aborder le conflit dans sa dimension régionale. Pourquoi ?

Débat

*Manuel Lafont-Rapnouil,
Centre d'analyse et de prévision, ministère des Affaires étrangères, Paris*

Les Nations unies, et plus exactement le Conseil de sécurité, l'UE et l'OTAN restent des organisations différentes, agissant selon des logiques distinctes, sans pour autant que ces dernières ne soient complètement indépendantes et ce d'autant que les mêmes États y participent.

Le problème d'articulation entre l'OTAN et l'UE qui s'est posé au début de la crise au Darfour a largement tenu du débat théologique. Par ailleurs, sur le terrain, la collaboration s'est bien passée. Les débats initiaux (qui coordonne qui ? qui contrôle qui ?) se sont résolus du fait du choix des deux organisations de se placer sous la coordination d'un tiers : l'UA. L'application de la logique d'appropriation a cependant été rendue difficile par les limites dont a témoigné l'UA en matière de capacités techniques et politiques. La stratégie européenne au Darfour va au-delà de cette logique d'appropriation : l'enjeu sous-jacent est de développer des capacités régionales de gestion de crise. L'alternative à cette solution serait l'intervention « occidentale », laquelle provoque deux interrogations : aurions-nous la volonté et la capacité d'intervenir directement dans toutes les crises internationales ? Ces interventions ne risqueraient-elles pas d'alimenter un antagonisme entre l'Amérique et l'Europe ? Si le concept d'appropriation peut être critiqué en tant que principe rhétorique servant d'alibi, il est loin d'être certain que les autres options lui soient préférables.

Le Darfour a constitué un *test case* pour la politique africaine de l'UE, en particulier en mettant en évidence la difficulté à articuler une dynamique locale et des objectifs globaux (capacité régionale de gestion de crise, lutte contre l'impunité, etc.).

Enfin, la mise en accusation de personnes au pouvoir au milieu d'un conflit ne bloque pas systématiquement les processus de paix. Au Kosovo, l'inculpation de Milosevic a été rendue publique avant la fin de la crise et sans en empêcher le règlement ; de la même manière, au Libéria, l'inculpation publique de Charles Taylor par le tribunal spécial pour la Sierra Leone n'a pas constitué un obstacle au processus de paix.

***Fernanda Faria,
Institut d'études stratégiques et internationales, Lisbonne***

Pourquoi l'UE ne prend-elle pas en compte les organisations régionales dans le cas du Darfour, alors qu'elle a adopté une approche régionale pour les Grands Lacs ? Veut-elle éviter de s'impliquer dans les politiques nationales ?

Intervention

Une autre raison peut être avancée pour justifier le choix de l'UE d'intervenir au Darfour : les États-Unis avaient, en effet, essayé d'amener l'OTAN à s'y déployer, ce que plusieurs États européens avaient refusé, en particulier à cause de la présence dans cette zone d'une majorité de musulmans. Existait, en outre, une opposition africaine à une intervention non occidentale. Ce serait donc en réponse à un échec de l'OTAN que l'Union européenne se serait décidée à entreprendre une action, en l'occurrence la mise en place d'un soutien logistique à l'AMIS, dont le mandat reste cependant limité : surveiller, stabiliser. Les Américains n'ont pas réussi à obtenir le déploiement de troupes européennes au Darfour. Qui va donc partir au Darfour ? Qui va alors envoyer des hommes et des équipements ? Et avec quel argent ? Les États-Unis sont en Irak, la France en Côte-d'Ivoire, la Grande-Bretagne en Afghanistan.

L'UE a soutenu l'UA dès sa naissance car elle ne pouvait pas assurer seule la sécurité en Afrique, notamment pour des raisons de coût, et parce qu'elle avait besoin d'un partenaire. L'Europe dit aujourd'hui que l'UA ne remplit pas sa mission et se tourne vers les Nations unies ; il est cependant plus que probable que des problèmes se poseront aussi avec certains membres de l'ONU et ainsi de suite. Quel projet international se dessine au-delà de la protection des personnes ?

On peut, par ailleurs, se poser la question de savoir qui doit être protégé dans le cas d'une intervention militaire. Comment différencie-t-on civils et militaires ? Comment réagir au fait que, en raison de l'insécurité, des organisations humanitaires aient dû quitter le pays ?

La règle en vigueur au sein de l'UA est de ne pas remettre en cause l'intégrité des territoires africains. Il ne faut pas la remettre en question. Il ne s'agit pas de créer un protectorat international dans les territoires du Darfour ! L'UE avait imposé à la Serbie d'être indépendante, sans se demander ce que cette mesure allait représenter pour le Kosovo. Là aussi, protéger la population, c'est bien, mais que veut-on faire d'une intervention au Darfour au fond ? Intervenir pour quoi faire ?

Enfin, l'usage du concept d'appropriation est abusif. Car personne ne voulait aller au Darfour... L'UA au Darfour, c'est un peu la solution par défaut depuis le départ. Et tout le monde savait que l'UA avait toujours été conciliante avec le Soudan.

***Sébastien Bergeon,
Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles***

Pourquoi l'UE n'est-elle pas sur plusieurs théâtres à la fois ? Notre choix d'engagement relève à la fois d'un élément technique et d'un élément politique. Nous sommes tout d'abord confrontés à un problème de capacité militaire : il est difficile de réunir un nombre de soldats suffisant, d'autant que tous les États membres n'ont pas la même capacité militaire. Des États comme la France ou le Royaume-Uni sont déjà très engagés sur des théâtres extérieurs (Côte-d'Ivoire, Afghanistan, Irak). L'Allemagne, quant à elle, est traditionnellement soumise à des règles d'engagement contraignantes. L'UE est également contrainte par les décisions des 25 États membres. L'intervention en RDC, par exemple, a bénéficié d'un consensus, au contraire du Soudan.

En ce qui concerne le Liban, l'UE s'est posée la question d'une intervention autonome. Mais il semblerait que Paris, Washington et peut-être Londres voyaient les choses autrement. Le COPS a donc décidé qu'il valait mieux, dans un premier temps, évaluer les besoins libanais en matière de reconstruction. Une mission d'évaluation UE est donc partie à Beyrouth. Il faut voir maintenant ce que les États membres choisiront comme options pour aider le Liban à se reconstruire.

***Roland Marchal,
Centre d'études et de recherches internationales, Paris***

Après la Côte-d'Ivoire, la Sierra Leone, le Libéria... le Darfour sera-t-il l'occasion pour l'Union d'adopter enfin une position unique et cohérente avec les principes qu'elle promeut ? Il faut sans doute éviter, dans de telles crises, que l'ancienne puissance coloniale soit la « nation-cadre », comme on l'appelle aujourd'hui, et joue un rôle important dans la détermination d'une politique au niveau européen. Cette solution est le plus souvent dysfonctionnelle et remet finalement en question la dimension véritablement européenne de la politique mise en œuvre. Une position européenne de principe devrait être adoptée sur ce point.

Au Soudan même, le débat sur les forces onusiennes renvoie à des recompositions politiques à l'intérieur du régime. Le débat sur la transition de l'UA aux Nations unies pour une force au Darfour s'inscrit dans le cadre de l'affirmation d'Omar El Bechir à la présidence de manière indisputée, qui va de pair avec une remilitarisation du régime. L'idée de la transition d'une force africaine vers une force onusienne est une idée qui ne date pas de la résolution 1706. Mais les discussions se sont axées sur ses aspects techniques, sans grande pédagogie vis-à-vis de l'Union africaine et des protagonistes soudanais sur la nécessité de cette force-là. Beaucoup trop de diplomates occidentaux ont pensé que la bonne conclusion des accords d'Abuja était le passage de relais à une force onusienne, alors même que cette disposition n'est pas contenue dans les accords.

À Khartoum, la population voulait d'abord un changement de régime et interprétait l'intervention internationale comme un pas en ce sens. Mais des erreurs ont été commises ; le renfort que pouvaient constituer les partis politiques traditionnels a été pratiquement ignoré et l'appui de l'opinion publique a été perdu ; à l'inverse d'autres conflits où l'on ne privilégie pas les seuls partis dominants, la communauté internationale, donc l'UE, a toujours considéré que la classe politique nord-soudanaise était représentée par les islamistes, sans mesurer leur ancrage populaire, indéniable mais loin d'être majoritaire. La classe politique traditionnelle a été trop marginalisée dans le processus de négociation. La communauté internationale s'est ainsi retrouvée face au seul régime, avec une opinion publique désorganisée.

***Christian Manahl,
Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles***

Il fallait une organisation pour organiser la supervision du cessez-le-feu : l'UA. C'était elle, parce que personne d'autre n'était prêt à le faire immédiatement après l'accord de cessez-le-feu de N'Djamena. Nous avons eu du mal à reconnaître la dimension régionale car nous avons déjà eu du mal, au niveau politique, à reconnaître la vraie teneur de ce conflit. La rébellion au Darfour a, en réalité, pour objectif un changement de la donne politique : l'enjeu, c'est la relation du centre avec la périphérie. Il s'agit d'un conflit national. Cet enjeu est en contradiction avec notre conception de l'accord de Naivasha, qui repose sur la mise en œuvre par le pouvoir en place.

Ne pas mettre la Cour pénale internationale (CPI) sur le cas du Darfour aurait été un désastre car celle-ci serait devenu insignifiante. La saisine de la CPI visait les personnes du régime qui, politiquement et même opérationnellement, semblent responsables des atrocités commises. L'Union européenne voulait transformer le régime, pas le renverser, mais elle se trouve aujourd'hui en contradiction avec cette orientation. Le régime fera, en effet, maintenant tout pour ne pas changer car, en Afrique, rester au pouvoir semble protéger des poursuites.

Les conséquences politiques inévitables de la résolution 1593 n'ont pas été anticipées et n'ont donc pu être gérées ; nous avons sous-estimé l'impact de la saisine de la CPI sur la dynamique politique de ce pays.

***Christophe Cazelles,
Centre d'analyse stratégique, Paris***

Au cours de ces tables rondes, nous avons essentiellement souligné des dysfonctionnements. Nous pouvons, cependant, parvenir à une conclusion plus optimiste en comparant les réalisations et les intentions : l'UE a mené une politique qui correspondait à ses engagements, elle s'est conformée au multilatéralisme qu'elle promouvait et elle a mis en œuvre des mécanismes de coordination avec l'UA qu'elle défendait.

On peut alors légitimement parler d'un demi-succès. Certes, des problèmes sont apparus, mais il y a eu une action et des efforts financiers. Les déclarations ont été suivies d'actions sur le terrain, même si elles se sont révélées imparfaites. L'UE, au moins, est intervenue au Darfour ; elle a démontré que sa volonté de s'impliquer dépassait le registre incantatoire. Malgré l'écart qui subsiste entre cette volonté et les moyens disponibles pour la mettre en œuvre, cet engagement peut être considéré comme le départ d'une dynamique positive.

Intervention

L'UA a bénéficié de l'aide de deux organisations : l'UE et l'OTAN. Pour elle, la présence des deux organisations est bénéfique. Les actions des organisations se sont révélées complémentaires, sinon parallèles. Mais le débat de fond reste stratégique : qui aura le pouvoir, l'UE ou l'OTAN ?

***Manuel Lafont-Rapnouil,
Centre d'analyse et de prévision, ministère des Affaires étrangères, Paris***

Sans cesse se manifeste un concours de beauté dans l'articulation des organisations. L'OTAN et l'UE doivent aborder ce problème de mise en compétition de leurs capacités, d'autant qu'elles sont les deux seules organisations « régionales » à intervenir hors de leur propre zone géographique.

Intervention

À propos de la CPI, il est injuste qu'un organisme soit autorisé à juger des officiels soudanais et non, par exemple, des soldats américains... À terme, cela ne sert à rien, sauf à radicaliser la différence entre les acteurs pendant la crise.

***Manuel Lafont-Rapnouil,
Centre d'analyse et de prévision, ministère des Affaires étrangères, Paris***

La dynamique judiciaire des tribunaux pénaux internationaux leur est propre et, jusqu'à présent, a toujours fini par échapper aux contrôles des États qui les avaient créés. La question est celle-ci : considère-t-on que la justice pénale internationale constitue un outil politique ou qu'elle est quelque chose de transcendant, dans une logique de perfection des relations internationales ? Si on accepte d'agir dans le monde réel et si on accepte de promouvoir l'idée d'une justice pénale internationale, alors faisons avec les instruments dont nous disposons, tout imparfaits et critiquables qu'ils soient.

***Roland Marchal,
Centre d'études et de recherches internationales, Paris***

La reconstruction de la société exigeait la réconciliation et la justice. L'objet n'était pas de punir, d'imposer la loi du vainqueur mais de fournir, aux niveaux symbolique et politique, une réponse aux crimes dans un processus de reconstruction sociale, la paix étant déjà installée. Quel est l'effet de l'incrimination de Milosevic dans la société serbe, par exemple ? Il y a plusieurs réponses et on peut penser que seul le temps permettra d'apprécier la valeur de ce qui a été entrepris. Mais il y a des cas actuels, comme le Nord Ouganda ou le Darfour, où certains affirment que l'alternative doit se faire entre la CPI et la paix. En tant que citoyen, je choisis la paix.

CONCLUSION

*PAR PAUL CLAIRET,
BUREAU DES CONSEILLERS POLITIQUES EUROPÉENS, COMMISSION EUROPÉENNE,
BRUXELLES*

Deux points importants doivent être clarifiés au préalable :

- Il existe une stratégie globale de l'Union européenne pour l'Afrique. Cependant, sa composante « sécurité et défense » ne correspond pas suffisamment au caractère global de cette vision politique, économique et sociale des relations euro-africaines et ce, en dépit de l'existence d'un *ESDP Africa Plan* auquel est appelé à succéder un *EU Concept for strengthening Africa capabilities for the prevention, management and resolution of conflicts (CPMR)*. Cette situation tient au fait que la gestion de cette composante relève, pour l'essentiel, de la logique intergouvernementale, – par essence porteuse d'aléatoire pour l'action –, puisque seule la Facilité pour la paix relève d'une logique communautaire, porteuse de solidarité d'action dans la durée.
- Les relations entre l'UE et l'Afrique, à l'instar de celles entre la communauté internationale et ce continent, sont désormais sorties de la logique Nord-Sud, sous l'effet de la mondialisation.

L'action de l'UE en RDC est une illustration de l'effet conjugué de ces deux points. Est-ce une vraie réussite ou un vrai-faux succès lié à une « heureuse conjonction de facteurs », comme l'a défini un intervenant ? Cette action européenne a, en tout cas, montré que si l'UE disposait d'une « boîte à outils » à peu près complète, elle ne possédait, pour l'instant, que des bribes de mode d'emploi – et en aucun cas un mode d'emploi général, un logiciel de mise en cohérence permanent. C'est là que réside le vrai problème.

La stratégie de l'UE vis-à-vis de l'Afrique est tout à la fois une démarche globale, une volonté affichée de mise en cohérence des instruments dont elle dispose ainsi qu'une grande « boîte à outils » à laquelle correspondent deux logiques de gestion :

- *la logique communautaire*, où la Commission a la charge de gérer l'ensemble des instruments correspondant aux objectifs de *stabilité* et de *prospérité*, et ce dans une perspective de long terme, en mettant également en œuvre la Facilité pour la paix ainsi que l'Instrument de stabilité ;
- *la logique intergouvernementale*, où les États membres gèrent les outils collectifs et individuels de sécurité en privilégiant le court terme : pour que l'objectif de *sécurité* soit explicitement et structurellement au service de l'objectif de *stabilité*, encore faudrait-il que les États membres se donnent les moyens – et surtout prennent l'engagement – d'agir « au cas par cas » dans le cadre de la stratégie et non au « coup par coup », comme trop souvent encore.

C'est un truisme autant qu'un constat. La réalisation des objectifs à long terme (développement) dépend de celle des objectifs à court terme (sécurité entre autres). À la charge des États membres, puisque ceux-ci disposent de l'outil militaire, la sécurité reste insuffisamment mise au service des objectifs globaux de long terme, pourtant endossés par tous les États membres lorsque ceux-ci ont adopté la Stratégie de l'UE pour l'Afrique. Il y a là une sorte de déconnexion politique qui se double d'une juxtaposition des logiques d'utilisation des instruments et des instruments eux-mêmes. Nous avons observé cette déconnexion à propos de la RDC, à travers les hésitations d'un certain nombre d'États membres quant à la nature, la forme et la durée de leur présence « sécuritaire » dans ce pays. L'intervention a relativement bien fonctionné, jusqu'à présent, mais essentiellement en raison de la présence d'un acteur local efficace, l'Afrique du Sud, et parce que qu'une phase critique de la crise touchait à sa fin.

Comment sortir des limites apportées par la juxtaposition des logiques d'action ? Sommes-nous collectivement prêts à en tirer les conséquences ? Peut-on concevoir l'exigence de cohérence uniquement en termes utilitaires sans se poser la question : pourquoi et dans quel cadre ? Cette question de la cohérence d'action se pose – et devrait trouver une réponse – à trois niveaux :

- entre les instruments (ceux de la sécurité avec les autres) d'une part, dans une perspective globale (c'est-à-dire au regard des objectifs communs agréés par tous les États membres) d'autre part ;
- entre l'action de l'UE et celle des États membres d'une part, entre les États membres eux-mêmes d'autre part ;

- dans l'articulation entre dynamiques locales et enjeux globaux.

Mettre en cohérence les instruments de sécurité de l'UE avec les autres instruments dont celle-ci dispose requiert, chaque fois, des États membres qu'ils clarifient les finalités de l'action et le cadre dans lequel ils inscrivent cette action. La Stratégie de l'UE pour l'Afrique constitue un cadre, certes perfectible, mais qui a le mérite d'exister. Pour mettre en œuvre cette Stratégie, la Commission a développé une approche « matricielle » visant à identifier et à faire converger les différentes contributions de toutes les politiques communautaires sur les objectifs de ladite Stratégie. Quelles seraient les procédures à adopter ou à transformer pour faire entrer la dimension intergouvernementale de la PESD de façon structurée et prévisible dans ces objectifs, dans cette matrice d'objectifs et d'action qu'est la Stratégie de l'UE ? Le projet de traité constitutionnel aurait permis de ne plus agir au « coup par coup », de manière souvent aléatoire. Il est impératif de mettre fin aux errements et hésitations de certains États membres, au début de chaque crise, pour ce qui concerne le volet sécurité et défense de l'action européenne. Ce fut le cas en RDC, comme nous l'avons relevé. Au Darfour, l'UE a su trouver une solution en exprimant concrètement sa volonté de mettre l'UA sur le devant de la scène : dans ce cas d'espèce, l'UA était en outre le cadre africain le plus approprié – bien plus en tout cas que les cadres sub-régionaux dont les États sont chacun trop directement impliqués dans les tensions générées par cette « crise du Darfour ».

Le second niveau de cohérence porte sur la coordination d'objectifs et d'actions entre la politique conduite au niveau de l'Union européenne et celle conduite, le plus souvent individuellement, par les États membres. L'exemple du « renforcement des capacités africaines de prévention des crises et de maintien de la paix » est particulièrement pertinent. La France semble privilégier une « européanisation » de son concept RECAMP, alors que le véritable enjeu est d'africaniser celui-ci « à travers » l'UE. Quant au Portugal et au Royaume-Uni, ils semblent continuer de privilégier une démarche nationale pour leurs concepts respectifs, en gardant en perspective le cadre OTAN – ignorant, par là-même, le cadre politique que constitue l'UE avec sa Stratégie pour l'Afrique. En pareil cas, les solutions de caractère « institutionnel » qui donneraient méthode, procédures décisionnelles et cadre institutionnel pour mobiliser ensemble tous les moyens, font cruellement défaut. Les discussions institutionnelles qui se poursuivent à Bruxelles pour améliorer la cohérence de l'action extérieure de l'UE restent très importantes. L'Afrique est un révélateur de nos failles, presque jusqu'à la caricature : nous disposons du cadre, de la philosophie d'action (le *consensus*), de la panoplie d'instruments et, cependant, nous continuons d'agir dans ce continent de manière parfois aléatoire, dès lors qu'il s'agit de contribuer à sa sécurité.

Troisième niveau de cohérence : comment concilier les dynamiques locales et les enjeux globaux ? Nous avons évoqué la question des « capacités africaines de gestion de crise ». Prenons également l'exemple de la justice internationale. Là aussi, si l'on privilégie une approche instrumentale en oubliant le cadre politique et les objectifs dont l'UE s'est dotée, on risque d'aboutir à des dérapages plus ou moins contrôlés où la lutte contre l'impunité devient une sorte de « variable d'ajustement » politique : le recours au TPI doit être bien ciblé et préparé avec rigueur. Dans le cas contraire, des « déconnexions » politiques sont susceptibles d'apparaître à l'occasion de nombreuses crises.

Mais l'exigence de cohérence ne se pose pas seulement à l'intérieur de l'UE. Elle se manifeste aussi vis-à-vis des autres acteurs qui interviennent également sur le continent africain : l'Afrique du Sud mais aussi la Chine, les États-Unis, l'Inde, le Brésil ainsi que la Russie qui y fait son retour. Ainsi, au Darfour, les autorités de Khartoum ont pris certaines positions, non pas tant à cause de l'indécision de certains États membres de l'UE qu'en raison du « soutien indéfectible » de la Chine. Cet exemple devrait pousser les Européens à utiliser mieux et davantage leur cadre d'action... En l'espèce, ils devraient, en outre, se rappeler que l'intégration européenne s'est elle-même développée, pour une large part, sous la contrainte extérieure : la Communauté européenne s'est construite en pleine guerre froide face à la « menace soviétique », l'Union européenne a pris son essor après la chute du Mur et avec l'objectif de devenir un « acteur global » dans les processus de mondialisation et de multipolarisation. Cette contrainte extérieure vaut aussi pour nos partenaires africains auxquels l'un des nouveaux « acteurs globaux » – la Chine – applique un schéma colonial que l'on croyait disparu. C'est une réalité à prendre en compte de façon cohérente.

Être cohérent face à d'autres acteurs extérieurs – parfois aussi avec certains d'entre eux – exige donc des Européens d'être cohérents entre eux, de mieux combiner leurs logiques d'action avec leurs principes d'action et leurs objectifs stratégiques, de mieux articuler action de l'UE et activités des États membres, de mieux hiérarchiser et concilier les enjeux. La politique de partenariat que conduit l'UE en Afrique avec les pays africains a une valeur ajoutée qui lui est propre : la promotion du *co-ownership*, de ce partenariat chez tous ses partenaires africains. Cette valeur ajoutée conditionne, guide et structure notre action dans toutes

ses facettes (coordination, partenariat, complémentarité) avec deux fora et un acteur : les Nations unies, l'OTAN, l'Union africaine.

L'UE et les Nations unies partagent une même vision politique et instrumentale de ce que pourrait être le développement en Afrique, un développement qui bénéficie à tous. Cependant, tout en s'appuyant sur les objectifs du Millénaire pour conduire sa politique d'aide au développement, l'UE va bien au-delà de celle-ci dans sa Stratégie pour l'Afrique. L'autre communauté de vues et d'action concerne la prévention et la gestion des crises. L'UE privilégie le cadre multilatéral des Nations unies, qui peut représenter une source de difficulté immédiate pour l'action mais lui assure une légitimité certaine dans la durée. La montée en puissance d'autres acteurs illustre, cependant, l'impératif pour l'UE d'une démarche stratégique et cohérente à tous niveaux et à chaque instant.

La coopération avec les Nations unies – et avec l'UA – s'avère *a priori* plus pertinente au regard des objectifs communs que la coopération susceptible de s'instaurer avec l'OTAN sur le continent africain. En effet, l'OTAN regroupe des acteurs n'ayant ni les mêmes intérêts ni les mêmes priorités dans la durée en Afrique : ils n'ont pas davantage une vision identique de la stabilité ni la même conception des moyens requis pour assurer cette stabilité :

- pour les Européens, la stabilité n'est pas le résultat seulement d'une action de force : la logique de force constitue un élément parmi d'autres « au service » de la stabilité ;
- pour les États-Unis, au contraire, et donc pour l'OTAN : la logique de force « commande » tout le reste. Et toute action sous l'égide des Nations unies demeure problématique, en dépit du « précédent » que constituerait... le Kosovo.

Cette différence d'approche doit être prise en considération, ne serait-ce que pour prévenir la répétition de la situation de « compétition technique » entre l'UE et l'OTAN qui s'est produite dans le contexte de la crise du Darfour. Dans ce cas précis, l'implication de l'OTAN est devenue une source de difficulté supplémentaire pour rendre acceptable par toutes les parties le passage d'une « opération UA » à une « opération des Nations unies ».

La coopération avec l'Union africaine est une priorité pour l'UE qui veut œuvrer à la montée en puissance de cette organisation continentale de l'Afrique et contribuer à la transformer de forum en acteur. L'UE est d'ailleurs perçue comme le réceptacle naturel du *co-ownership*, ne serait-ce que pour prévenir le développement de nouveaux schémas coloniaux ou post-coloniaux. Même si cette organisation est encore faible et imparfaite du fait de sa « jeunesse », elle constitue potentiellement le cadre politique (et le niveau géographique) le plus approprié pour prévenir ou gérer les crises : plus approprié en tout cas que le niveau sub-régional, comme le montrent les situations au Darfour ainsi que dans la Corne de l'Afrique.

Nous avons fait le constat de nos erreurs mais aussi l'inventaire de nos atouts et de nos moyens. Nous devons en tirer des leçons pour adapter soit les instruments de sécurité, soit peut-être les instruments communautaires. L'exigence de cohérence incombe prioritairement, en tout cas, à ceux qui conduisent et recourent aux instruments relevant de la logique intergouvernementale.

ANNEXES

Annexe 1

L'Union européenne et les États membres : les programmes de renforcement des capacités africaines

Niagalé Bagayoko-Penone

US-CREST

Résumé

L'objectif de la France est aujourd'hui de faire du programme de *Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix* (RECAMP) « l'opérateur de référence » de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en Afrique. RECAMP est donc promu comme un concept dont la vocation sera de servir de cadre fédérateur à la politique de sécurité des États membres de l'UE en Afrique. Seuls trois autres États conduisent des activités militaires d'envergure en Afrique. Le Royaume-Uni tient beaucoup à ses activités bilatérales, conçues davantage pour satisfaire aux exigences africaines qu'à celles de l'UE. La Belgique joue également un rôle important dans le cadre de la sécurité en Afrique, notamment en République démocratique du Congo (RDC), où elle soutient la réforme des forces armées congolaises ; elle dispose par ailleurs d'une grande influence au sein des institutions européennes chargées des affaires africaines. Le Portugal possède son propre programme de soutien aux activités de maintien de la paix en Afrique, appelé PAMPA et destiné aux États africains lusophones. Comme la France, le Portugal souhaite voir son programme intégré à la politique de formation de l'UE mais refuse que l'ensemble de ses programmes soit européenisé.

En novembre 2005, suite à une requête de la France, le Comité politique et de sécurité (COPS) du Conseil européen a demandé à la Commission et au Secrétariat général du Conseil (SGC) de définir un « *concept pour le renforcement des capacités africaines dans le domaine de la prévention, de la gestion et de la résolution des conflits* ». Trois catégories de mesures destinées à renforcer la réponse de l'UE ont été identifiées par le concept européen : premièrement, des mesures visant à optimiser la cohérence, la cohésion et la coordination au niveau européen ; deuxièmement, des mesures visant à établir un partenariat étroit avec l'UA et les organisations sous-régionales ; troisièmement, des politiques de renforcement des capacités africaines apportant un soutien à la formation des Africains, en ouvrant les dépôts logistiques des États membres et en utilisant RECAMP et d'autres programmes initiés par des États membres comme des vecteurs d'application des politiques européennes.

Le 29 septembre dernier, le COPS s'est contenté de prendre acte du concept. Celui-ci ne pourra être considéré comme adopté que s'il est mis en œuvre. Trois facteurs semblent particulièrement importants : assurer la cohérence du soutien financier, mettre en œuvre une structure qui serait responsable de la coordination des activités bilatérales des pays membres et de la planification des activités de l'UE en Afrique et, enfin, instaurer un bureau de liaison entre l'UE et l'UA à Addis-Abeba.

Il peut s'avérer utile d'examiner comment intégrer les trois sections de RECAMP (coopération technique, formation et engagement) au sein d'un cadre tel que celui suggéré par le concept européen. Le domaine de la coopération technique est le plus susceptible de susciter de l'intérêt parmi les États membres. L'un des objectifs de RECAMP pourrait être de soutenir l'établissement d'un bureau européen à Addis-Abeba. Il pourrait également être utile d'introduire une

spécialisation entre les États membres de l'UE, suivant une logique géographico-linguistique ou fonctionnelle. L'intégration de la formation de forces armées dans un cadre européen présupposerait également l'intégration au sein d'un réseau européen de toutes les académies militaires implantées en Afrique auxquelles des membres de l'UE apportent leur soutien.

Par ailleurs, le Collège européen de sécurité et de défense (CESD) pourrait accueillir des stagiaires africains. En ce qui concerne la formation, il est peu probable que les exercices RECAMP soient intégrés à des exercices généraux de l'UE tels qu'ils sont définis actuellement ; il faudrait pour cela que les premiers soient modifiés afin d'inclure tous les États membres de l'UE et de répondre aux critères spécifiques au processus décisionnaire de l'UE.

La France devrait également s'engager dans des partenariats dirigés par d'autres nations européennes, notamment le programme portugais PAMPA. Concernant les engagements en termes d'équipement, la plupart des États membres ont fait savoir qu'ils ne souhaitaient pas contribuer à l'équipement des dépôts logistiques français.

Une autre manière de convaincre les membres de l'UE à participer aux efforts de soutien logistique aux Africains serait de les encourager à affréter leurs propres moyens de transport stratégique afin d'acheminer des contingents africains sur le terrain (au cours de missions de maintien de la paix). Il serait également utile d'examiner la compatibilité de RECAMP avec le concept de « nation-cadre » promu par la PESD et le concept de groupements tactiques 1500 (GT 1500). Il est également envisageable d'associer des structures militaires européennes telles que le Corps européen, la Brigade franco-allemande et l'Eurofor. Enfin, le développement de l'aspect civil de RECAMP permettrait un engagement plus fort des États membres bénéficiant d'une solide expérience dans le domaine des stratégies de sécurité civile.

La France, qui a développé dès 1997 le programme RECAMP (*Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix*), conçu pour soutenir le développement de capacités africaines autonomes dans le domaine de la sécurité, tente aujourd'hui de l'europaniser. Il est donc intéressant d'analyser comment ce concept pourrait être introduit au sein d'un cadre européen, en tenant compte des contributions potentielles d'autres États membres de l'UE d'une part, et des développements institutionnels internes à l'UE d'autre part.

1. Les initiatives nationales

1.1. La France et RECAMP

Initiative lancée en 1998, le programme RECAMP constituait une réponse à des développements nationaux et internationaux :

- la démarche non interventionniste de la France après l'échec de l'« Opération Turquoise » au Rwanda (1994) ;
- la professionnalisation des forces armées françaises (1996) et la réorganisation conséquente des forces stationnées en permanence sur le continent africain ;
- les progrès réalisés par les Africains pour prendre en charge la résolution des problèmes de sécurité africains : la décision de la France consistant à soutenir la MISAB en République Centrafricaine (1997) a constitué la première étape de soutien des initiatives de maintien de la paix en Afrique.

Initialement, le programme RECAMP s'articulait en trois volets : éducation (par le biais d'une école francophone de maintien de la paix en Côte-d'Ivoire, transférée au Mali en 2002), entraînement (à travers l'organisation d'exercices d'entraînement majeurs impliquant les États membres d'une sous-région) et équipement (à travers la création de « dépôts RECAMP » au sein desquels est stocké du matériel destiné à des opérations de maintien de la paix en Afrique). Toutefois, le programme a connu quelques revers. D'une part, aucun lien n'existait entre le programme et les structures institutionnelles africaines : la démarche dite « sous-régionale » ne l'était qu'en théorie et les exercices ont été dirigés dans des sous-régions sans le concours des organisations sous-régionales. D'autre part, le programme n'a pas semblé très opérationnel. En 1999, RECAMP a fourni une assistance et un soutien logistique dans le cadre de la formation d'un bataillon multinational (comprenant des troupes du Bénin, de Gambie, du Niger et du Togo) lors d'une intervention en Guinée-Bissau, qui s'est soldée par un échec. Cependant, RECAMP s'est avéré plus efficace dans son soutien à la mise sur pied de la mission de l'ONU en République démocratique du Congo (MONUC, 2000-2001) mais aussi dans le cadre de la formation et de l'apport d'équipement aux contingents sénégalais et marocains. Enfin, la France n'a pas assuré l'approvisionnement des dépôts RECAMP en logistique et armements sur le long terme.

Du programme au concept

Aujourd'hui, RECAMP ne ressemble plus guère au programme défini à l'origine. Il s'agit désormais d'un concept plus large au cœur de la multilatéralisation de la stratégie française de sécurité en Afrique. L'état-major de l'armée française (EMA) a redéfini RECAMP, en prenant en compte certaines insuffisances parmi celles mentionnées plus haut.

Initialement, le programme était uniquement destiné à l'entraînement opérationnel d'unités militaires qui devaient être déployées dans le cadre de missions de maintien de la paix : la dimension tactique était la pierre angulaire du programme. Depuis 2005, le concept a acquis une dimension stratégique forte et s'est donné pour objectif d'encourager l'adoption de procédures

institutionnelles africaines dans le domaine de la sécurité. L'Union africaine (UA) est désormais considérée comme un partenaire clé, conformément à la démarche de l'UE, qui est centrée sur cet aspect continental depuis 2000 (dialogue UE/Afrique). En conséquence, l'un des objectifs de RECAMP est de développer les capacités politico-militaires de l'UA et des organisations sous-régionales.

Alors que le programme ciblait initialement les acteurs militaires, les acteurs civils (fonctionnaires à l'échelle régionale, nationale et continentale) sont désormais jugés comme des partenaires clés. Le développement de capacités civiles est effectivement considéré comme un moyen d'élargir la portée du concept. Ce dernier œuvre donc pour la promotion d'une « démarche multifonctionnelle », centrée sur les capacités de maintien de l'ordre, les affaires civiles, les droits de l'Homme, etc.

Enfin, le programme RECAMP était considéré principalement comme un outil visant à éviter le recours aux forces armées françaises sur le continent africain. À présent, il apparaît évident que le concept est un moyen de légitimer la présence militaire française en Afrique et les interventions militaires françaises sur le continent. En effet, les forces armées françaises qui y sont stationnées en permanence font actuellement l'objet d'une réorganisation afin de rentrer en conformité avec l'Architecture africaine pour la paix et la sécurité (AAPS). Qui plus est, la France a abandonné la position abstentionniste qui a caractérisé sa stratégie de 1995 à 2002. Depuis le lancement de l'opération « Licorne » en Côte-d'Ivoire, la France n'a pas hésité à intervenir en Afrique, même si ces opérations se sont toujours faites sous le couvert d'un mandat de l'ONU. La France a, néanmoins, besoin de légitimer ses interventions : l'engagement français est désormais justifié comme un moyen de soutenir les capacités africaines lorsqu'elles ont besoin d'être renforcées.

Une dimension interministérielle vient donc se greffer à la vocation militaire de RECAMP. Ce concept demeure cependant une prérogative du ministère de la Défense que le ministère des Affaires étrangères est chargé de promouvoir.

Vers une « intégration dans le cadre européen » ?

Il apparaît important de souligner le fait que la volonté française d'eupéaniser RECAMP n'est pas une nouveauté : ce projet a été envisagé dès 2002. Deux propositions concomitantes suggéraient diverses manières de développer et de parrainer efficacement le concept RECAMP : d'une part, le développement d'un partenariat avec les organisations sous-régionales et la coordination de RECAMP avec d'autres initiatives bilatérales telles que le programme américain ACOTA et les programmes de soutien aux opérations de maintien de la paix britanniques en Afrique ; d'autre part, un renforcement du partenariat avec l'UA et l'engagement de l'UE. En septembre 2005, lors de son discours annuel aux ambassadeurs de France, le président Jacques Chirac a éclairci la position française et exprimé le souhait de voir RECAMP s'intégrer dans le cadre européen. L'ambition de la France est de faire de RECAMP « l'opérateur de référence » de la PESA en Afrique (autrement dit un cadre fédérateur pour toutes les actions menées par les différents partenaires lors de missions de soutien des capacités de maintien de la paix et pour les capacités déployées à cet effet). L'eupéanisation de RECAMP est considérée comme le meilleur moyen de réduire le coût de l'engagement français en Afrique et d'obtenir une légitimité européenne lorsqu'une intervention militaire française est nécessaire.

Par conséquent, RECAMP est promu comme un concept dont la vocation sera de servir de cadre fédérateur à la politique de sécurité des États membres de l'UE en Afrique.

1.2. Les programmes des autres États membres

Seuls trois autres États membres de l'UE conduisent des activités militaires majeures en Afrique et peuvent être considérés comme des pays possédant une réelle stratégie en Afrique.

Le Royaume-Uni

Les démarches britannique et française de renforcement des capacités africaines divergent profondément. Des programmes spécifiquement orientés vers le maintien de la paix, les *British Peace Support Teams* (BPST) proposent des formations à divers pays africains. Au Kenya, une équipe BPST intervient à l'école d'état-major (Nairobi) et au *Peace Support Training Centre* (Karen) : des séminaires et des activités de formation de niveau avancé, centrés sur les aspects opérationnels et tactiques, sont organisés chaque année. Par ailleurs, le BPST développe actuellement un centre d'action contre les mines, spécialisé dans le déminage humanitaire. Le Royaume-Uni apporte également son soutien au Collège de commandement des forces armées Ghanéennes (GAFSC) en lui fournissant du personnel, des formations et des infrastructures. Le cursus de commandement et d'état-major, très prisé, comporte des modules de maintien de la paix, de réforme du secteur de la sécurité et de bonne gouvernance. Le GAFSC organise en outre des cours à l'attention des jeunes officiers du Sierra Leone. Par ailleurs, les équipes du *British Military Advisory Training Teams* (BMATT), le programme britannique à l'École d'état-major du Ghana¹, fournissent du personnel, notamment le directeur exécutif et le directeur des ressources au *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* (KA IPTC, centre international Kofi Annan de formation au maintien de la paix), situé au Ghana : le KA IPTC est un centre régional d'excellence, qui propose un entraînement opérationnel à l'attention des civils et des militaires. Un autre BPST se consacre au développement des capacités de maintien de la paix en Afrique du Sud : il se charge de former le personnel, de soutenir le développement de la Force opérationnelle commune d'Afrique du Sud et de participer à la formation des troupes avant le déploiement d'opérations de maintien de la paix, telles que la mission de l'UA au Burundi. Enfin, au Nigéria, le programme *British Defence Advisory Team*, établi au sein du ministère de la Défense nigérian, offre une assistance au développement des forces armées nigérianes, en se focalisant essentiellement sur les compétences nécessaires à des opérations de maintien de la paix.

Le soutien de projets de réforme du secteur de la sécurité constitue un des éléments clés de la stratégie à long terme adoptée par le Royaume-Uni en terme de renforcement des capacités de gestion des conflits en Afrique. L'engagement britannique en la matière est centré principalement sur le Sierra Leone où une équipe internationale militaire de conseil et de formation (*International Military Advisory and Training Team*, IMATT) œuvre pour le développement de forces armées dignes de confiance et professionnelles. Parallèlement à l'IMATT, des états-majors de l'armée britannique sont également affectés à l'entraînement d'officiers de police au Sierra Leone.

Depuis 2001, les efforts de renforcement des capacités de maintien de la paix en Afrique déployés par le Royaume-Uni font partie intégrante d'un projet de prévention des conflits beaucoup plus ambitieux, l'*Africa Conflict Prevention Pool* (ACPP), un fonds commun pour la prévention des conflits en Afrique. L'ACPP est un mécanisme interservices qui regroupe les ressources de prévention des conflits du *Department for International Development* (DFID, ministère britannique du Développement international), du *Foreign and Commonwealth Office* (FCO, ministère britannique des Affaires étrangères et du Commonwealth) et du ministère de la Défense britannique. Le Royaume-Uni, qui accorde une importance particulière au maintien de la paix en Afrique, a alloué un fonds spécial (*l'Africa Pool*) à cet effet. Il a également mis sur pied un

¹ Les BMATT existent depuis longtemps (elles datent des années 1970) et leur vocation première n'était pas de se spécialiser dans la transmission de techniques de maintien de la paix. Au cours des années 1990, certaines BMATT ont été transformées en établissements de formation au maintien de la paix à part entière.

réseau de conseillers situé en Afrique de manière à affiner son analyse du problème de la gestion des crises sur le continent africain.

Fiers des activités bilatérales qu'ils mènent en Afrique, les Britanniques, contrairement aux Français, ne se soucient guère que leurs activités n'entrent pas dans le cadre européen : leur démarche est moins institutionnelle que celle de la France et répond principalement aux besoins africains. À l'heure actuelle, les Britanniques considèrent que leurs programmes bilatéraux en Afrique sont très efficaces, notamment dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, et ne jugent donc pas nécessaire de les inscrire dans un cadre européen. L'objectif de ces programmes bilatéraux est, selon eux, de répondre aux besoins africains plutôt qu'aux besoins européens.

La Belgique

La Belgique est particulièrement active en République démocratique du Congo (RDC), une ancienne colonie belge. Le ministère belge de la Défense apporte son soutien dans le domaine de la formation des troupes congolaises. Des équipes de coopération militaire belges ont été affectées au Centre supérieur militaire à Kinshasa, au Centre de brassage et de recyclage à Kamina et au Camp Loano à Kinshasa. Des séminaires, axés sur la planification stratégique, l'information, la gestion financière et les ressources humaines, sont également organisés pour l'entraînement de l'état-major de l'armée congolaise. Depuis septembre 2005, un général belge travaille en étroite collaboration avec la structure militaire d'intégration des forces congolaises, chargée de superviser l'intégration des nouvelles forces armées congolaises. La Belgique a pendant un temps été en compétition avec l'Afrique du Sud ; finalement, les deux pays sont parvenus à un accord aux termes duquel les deux pays fournissent un entraînement commun à une brigade congolaise à Kisangani.

En 2005, la Belgique était également très présente au Bénin. Une équipe technique belge a ainsi formé un contingent destiné à être déployé dans le cadre de l'ONUCI (Opération des Nations unies en Côte-d'Ivoire) ; le pays a en outre fourni une formation logistique et opérationnelle au bataillon béninois qui se préparait à rejoindre la MONUC.

Les Belges jouent également un rôle important dans la politique européenne en Afrique. Au sein des institutions européennes, les Belges sont souvent chargés des affaires africaines, que ce soit au Secrétariat général ou à la Commission (notamment la Direction générale du Développement). Par ailleurs, la politique de sécurité de l'UE en Afrique, actuellement centrée principalement sur la RDC, accroît l'influence des Belges en raison de leur présence traditionnelle dans le pays.

Le Portugal

Le Portugal estime apporter une réelle valeur ajoutée en Afrique, grâce à ses liens privilégiés avec les États africains lusophones. La majorité des membres de la Communauté des pays de langue portugaise² (CPLP) sont des États africains et le Portugal souhaite qu'il soit reconnu comme partenaire de l'UE en tant qu'organisation sous-régionale. Depuis le début des années 1990, le pays a développé une coopération militaire et technique avec les pays africains de langue officielle portugaise (PALOP). Le Portugal possède son propre programme de soutien des missions de maintien de la paix, appelé PAMPA (Programa de Apoio às Missões de Paz em África) : les objectifs de ce programme ancien sont actuellement en cours de modification. L'ambition de ce programme est de tirer parti de liens militaires établis de longue date en renforçant les capacités des États africains lusophones. Le programme est effectivement destiné

² Angola, Brésil, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mozambique, Portugal, Timor oriental, São Tomé et Príncipe.

aux PALOP dans un premier temps, mais ouvrira peut-être ses portes à d'autres pays africains ultérieurement.

Le programme PAMPA s'organise autour de quatre axes principaux. Le premier concerne l'autonomisation institutionnelle dans les domaines de la sécurité et de la défense. Il englobe d'une part le renforcement de la base juridique et conceptuelle de la politique de défense et l'organisation d'une haute structure de la défense, avec une place prépondérante accordée au contrôle politique et budgétaire et d'autre part la restructuration des forces armées afin de les préparer aux nouvelles missions et d'intégrer des forces engagées antérieurement dans des conflits³.

Le deuxième axe vise l'entraînement militaire. Il passe par le soutien aux centres de formation tels que l'académie militaire de Nampula (Mozambique) et le Haut Institut de formation militaire à Luanda (Angola) ; par l'aide à la création d'un Centre de formation aux opérations de maintien de la paix en Angola ; par la promotion de codes de conduite mettant l'accent sur la subordination au pouvoir politique et démocratique ; par la formation dans le domaine des sciences médicales appliquées à la santé militaire. En outre, le Portugal envisage de promouvoir des centres d'excellence au sein de la CPLP, qui seraient répartis dans plusieurs pays, en fonction des besoins spécifiques⁴. Les équipes enseignantes, composées de personnel provenant du Portugal, du Brésil ou de PALOP, résideront sur place ou non. Une formation aux missions de maintien de la paix en Afrique a également été organisée à Lisbonne pour la première fois en 2006 à l'Institut portugais des hautes études militaires : ce cours, destiné aux officiers de grade intermédiaire provenant de pays PALOP, propose une formation aux opérations de maintien et d'imposition de la paix, un éclairage sur les leçons retenues par le Portugal lors de sa participation à des missions de ce genre ainsi qu'une formation à la planification et à la conduite d'opérations dirigées par les Nations unies, l'OTAN et l'UE. À l'avenir, cette formation sera peut-être ouverte à d'autres pays ou organisations africains.

Le troisième axe doit faciliter la coopération avec des organisations régionales ou sous-régionales par le renforcement des capacités d'intervention de l'Union africaine, de la CDAA, de la CEDEAO et de la CPLP qui comprennent des pays membres lusophones. Par conséquent, le Portugal s'efforcera d'affecter un officier de l'armée portugaise au quartier général de l'UA à Addis-Abeba et nommera un officier de liaison permanent au sein de la CEDEAO.

Le quatrième cherche à faire converger les priorités africaines avec les politiques et stratégies des organisations de sécurité et de défense, notamment l'OTAN et l'UE. Dans le cadre de l'UE, le Portugal a l'intention de concentrer ses efforts sur la consolidation des politiques de réforme dans le secteur de la sécurité en Afrique, en prenant en compte le potentiel de la Guinée-Bissau.

Comme la France, le Portugal souhaite voir le programme PAMPA intégré à la politique de formation de l'UE, mais refuse que la totalité du programme soit européenne.

2. Les initiatives européennes

La politique de sécurité de l'UE en Afrique est évoquée dans plusieurs documents :

- la position commune du Conseil sur la prévention, la gestion et la résolution des conflits en Afrique, adoptée le 12 avril 2005 : ce document appelle les États membres à coordonner leurs actions bilatérales en vue de soutenir l'UA et les organisations sous-régionales ;

³ Cette disposition semble être une référence à l'engagement portugais dans des conflits en Angola et au Mozambique.

⁴ Commandos et pilotes d'avion en Angola ; fusiliers marins au Mozambique ; police militaire au Cap-Vert.

- le Plan d'action pour l'Afrique de la PESD, adopté par le COPS le 16 novembre 2004, expose des recommandations plus pratiques que les précédentes (prestation de conseils techniques, envoi d'officiers de liaison au siège de l'UA et des organisations sous-régionales, création d'une base de données d'officiers africains formés par les États membres de l'UE en Europe ou en Afrique, création d'équipes d'experts chargées de faciliter la planification des opérations dirigées par l'UA et les sous-régions, formation des militaires et civils africains en matière de désarmement, démobilisation et réinsertion, par des états-majors européens, etc.) ;
- la stratégie de l'UE pour l'Afrique (« *L'UE et l'Afrique: vers un partenariat stratégique?* »), adoptée par le Conseil européen de décembre 2005. Ce texte expose non seulement la stratégie de l'UE en matière de sécurité mais aussi sa stratégie globale concernant l'Afrique. Toutefois, la section « Paix et sécurité » recommande : le renforcement de la Facilité de soutien à la Paix pour l'Afrique (FPA) grâce à un financement à long terme, la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'Afrique en s'appuyant sur les activités bilatérales actuellement menées par les États membres, l'apport d'une assistance à l'UE dans ses efforts de création d'une Force africaine en attente (FAA), le soutien des opérations militaires et civiles africaines (notamment le déploiement de groupements tactiques 1500), la poursuite des efforts d'endiguement de la circulation illicite des armes, notamment les armes de petit calibre et, enfin, l'implication de l'Afrique dans la lutte contre le terrorisme.

Bien que tous ces documents proposent théoriquement des bases solides en vue d'une coordination accrue des activités menées par les États membres en Afrique, la majorité des propositions demeure difficile à traduire concrètement. Dans les faits, les activités de l'UE en Afrique se résument essentiellement, pour l'instant, à des engagements opérationnels (directs ou indirects comme le soutien de la mission de l'UA au Darfour ou les opérations européennes en RDC).

2.1. Le concept de renforcement des capacités africaines en matière de prévention, de gestion et de résolution des conflits de l'UE

En novembre 2005, suite à une requête de la France, le Comité politique et de sécurité (COPS) a demandé à la Commission et au Secrétariat général du Conseil (SGC) de définir un « *Concept pour le renforcement des capacités africaines dans le domaine de la prévention, de la gestion et de la résolution des conflits* ». La requête française est directement motivée par une volonté d'européanisation du concept RECAMP et d'implication de l'UE dans la formation des forces armées africaines. La France n'a pas ménagé ses efforts au cours de l'année 2006 en faveur d'une définition de ce concept.

Une version finale du concept a été présentée au COPS en juillet 2006. Celui-ci, censé être parfaitement conforme à la stratégie de l'UE pour l'Afrique pourrait, à terme, se substituer au Plan d'action de la PESD dans le domaine du renforcement des capacités africaines. En effet, le document conceptuel est plus ambitieux que le plan prévu par la PESD pour l'Afrique dans le sens où il préconise clairement une coordination accrue entre le deuxième pilier de l'Union européenne et les activités des États membres.

Le concept identifie trois catégories de mesures conçues pour améliorer la réponse de l'UE :

- premièrement, des mesures destinées à accroître la cohésion, la cohérence et la coordination au niveau européen : en assurant la cohérence/cohésion du soutien (« *le Secrétariat général et la Commission doivent présenter des initiatives communes, chaque fois que cela est possible* »), en développant la structure de soutien et de coordination de l'UE (en « *instaurant une petite structure de soutien et de coordination avec la Commission et les États membres. Un organisme de coordination doit être mis sur pied afin de faciliter l'échange des informations et d'accroître la cohérence globale* ») et en assurant la cohésion du soutien

financier (« *identifier plus précisément des situations et des problèmes où la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, les Programmes indicatifs régionaux (PIR) ou le budget de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ne peuvent participer au financement de requêtes légitimes formulées par l'UA et les organisations sous-régionales* ») ;

- deuxièmement, des mesures visant à établir un partenariat solide avec l'UA et les organisations sous-régionales en intensifiant le dialogue et la coopération, en renforçant la capacité d'interaction de l'UE avec l'UA à Addis-Abeba (grâce à une consolidation de la présence européenne à Addis-Abeba afin d'offrir une « *présentation globale de l'UE, mêlant PESC/PESD ainsi qu'une assistance élargie dans le domaine de la gouvernance, du développement, des migrations et du commerce* ») et en proposant une réponse rapide et adaptée aux requêtes de l'UA et des organisations sous-régionales en termes d'expertise ;
- troisièmement, des politiques de renforcement des capacités africaines en apportant un soutien à la formation aux Africains (en particulier, des centres de formation au maintien de la paix), en ouvrant les dépôts des États membres (« *la politique européenne doit être fondée sur l'utilisation des dépôts existants* ») et en utilisant RECAMP et d'autres programmes pilotés par des États membres comme des vecteurs d'application des politiques européennes (« *le Secrétariat général du Conseil doit proposer des modalités fondées sur le principe des nations-cadres, afin de permettre à RECAMP, et éventuellement à d'autres programmes d'États membres de devenir des vecteurs d'application des politiques de l'UE* »). Il est important de souligner le fait que le concept RECAMP est mentionné en tant que tel dans le document conceptuel.

Le 25 juillet 2006, le COPS a demandé à cinq groupes de travail, le Groupe politico-militaire (GPM), le groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), le groupe Afrique (COAFR), le Comité militaire (CMUE) et le Comité de gestion civile des crises (CIVCOM) de préparer des recommandations à propos du concept. Ainsi, la version finale du document contextuel a fait l'objet d'un processus de validation de juillet à septembre 2006. Le 29 septembre, le concept était de nouveau à l'ordre du jour du COPS, qui a pris acte du concept ainsi que des cinq recommandations proposées par les groupes de travail. En réalité, le concept n'a pas fait l'objet d'un débat de fond et les recommandations des groupes n'ont pas été synthétisées. Le COPS a néanmoins déclaré que le concept et les recommandations suggérées par les groupes de travail devaient être considérés comme faisant partie de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'Afrique. Le Secrétariat et la Commission ont été invités à explorer de nouvelles solutions concrètes en collaboration avec les partenaires africains en vue de mettre en œuvre les options suggérées dans le document. Le Secrétariat et la Commission feront part de leurs propositions au COPS, qui sollicitera un examen des aspects financiers y afférents auprès du groupe Relations extérieures (RELEX). En réalité, le concept ne pourra être considéré comme adopté que s'il est mis en œuvre. Or, il n'existe présentement aucune obligation pour les États membres de l'intégrer.

La série de mesures identifiées par le concept constitue un programme dont la cohérence serait affectée s'il venait à être démantelé. Toutefois, une mise en œuvre graduelle serait certainement nécessaire et trois aspects semblent mériter une attention particulière.

Tout d'abord, un soutien financier cohérent doit être assuré. À l'heure actuelle, il n'existe aucune harmonisation des outils financiers existants et aucun budget spécifique n'a été alloué à des activités telles que RECAMP. Le budget de la PESC peut financer les aspects civils, le mécanisme « Athéna » les aspects militaires et la facilité de soutien à la paix exclusivement les opérations de maintien de la paix menées par les Africains. Il apparaît essentiel de mobiliser des ressources financières des États membres afin de financer les capacités africaines (telles que la formation militaire) ne pouvant bénéficier d'un financement européen. Il sera ensuite nécessaire d'évaluer rapidement les fonds disponibles et de soumettre des propositions afin d'obtenir des sources alternatives de financement. La mission de « renforcement des capacités africaines » de

la facilité de soutien n'est pas utilisée comme elle devrait l'être. L'instrument de stabilité prochainement disponible est également susceptible d'offrir de nouvelles solutions.

Il convient également d'instaurer une structure de coordination qui serait chargée de la coordination des activités bilatérales des États membres et de la planification des activités européennes en Afrique, dans l'esprit de l'architecture de l'UE. Or, il n'existe actuellement aucun accord concernant le cadre institutionnel de cette structure. Deux options principales ont été suggérées : certains États membres, en particulier la France, sont favorables à la création d'une nouvelle structure qui pourrait appartenir à la DG E-VIII⁵, alors que d'autres estiment que la création d'un « bureau de veille », sous la surveillance du Groupe politico-militaire (GPM) ou de l'Unité politique serait suffisante. Cependant, aucune de ces solutions ne serait véritablement satisfaisante étant donné que les GPM, l'Unité politique et la DG E-VIII sont uniquement chargés des aspects liés au deuxième pilier alors que la nature d'une structure de coordination serait interdisciplinaire.

Il est enfin indispensable d'établir un bureau de liaison UE-UA à Addis-Abeba, une condition qui semble moins controversée que les précédentes.

Il est également important de préciser que les solutions permettant la mise en œuvre du document conceptuel seront pour une large part le fruit de l'expérience accumulée dans le « laboratoire opérationnel » que constitue la RDC et « le laboratoire institutionnel » (en particulier pour les aspects financiers) que constitue la zone du Soudan.

2.2. Les attentes françaises

En promouvant le document conceptuel de l'UE, la France a tenté de défendre quatre points qu'elle considère particulièrement importants. Il s'agissait en premier lieu de promouvoir une cohérence accrue dans la démarche européenne. En réalité, cette quête de cohérence est fortement liée à des considérations financières. En effet, la promotion d'une démarche « inter-piliers » étroitement liée aux activités des États membres inclut une dimension budgétaire. La France souhaite que l'UE subventionne une partie du coût de sa politique de sécurité en Afrique et espère plus précisément obtenir une part du budget communautaire à cet effet.

Le deuxième objectif était de faire du concept RECAMP un vecteur d'application des activités de l'UE en Afrique. La France souhaite par ailleurs utiliser le concept de « nation-cadre » afin d'organiser des partenariats européens dont elle serait elle-même, bien entendu, la « nation-cadre » de référence. Force est de constater toutefois que ce concept demeure très flou : la question du contrôle politique et de l'orientation stratégique des activités menées en Afrique par la nation cadre compétente n'a pas été éclaircie (ces aspects seront-ils partagés entre cette nation et l'UE par l'intermédiaire du COPS ?).

Le troisième visait à l'établissement d'une cellule au sein du SGC qui serait chargée de la préparation, la coordination et la mise en œuvre des activités européennes en Afrique. En réalité, du point de vue français, il s'agit d'une tentative de création d'une sorte de « DCMD » (*Direction de la coopération militaire et de défense*) à l'échelle européenne. Concernant cet aspect particulier, il est intéressant de noter qu'une question géographique peut favoriser un développement fonctionnel au niveau institutionnel européen.

Enfin, l'insertion d'une référence au cadre des Nations unies est une façon d'éviter les références à la coordination avec d'autres acteurs. Du point de vue français, l'implication de l'UE est susceptible de bloquer un engagement de l'OTAN en Afrique. L'europanisation de RECAMP est par ailleurs considérée comme un moyen de réduire l'influence des États-Unis sur le continent

⁵ La DG E-XIII est chargée des aspects militaires de la PESD et la DG E-IX est chargée des aspects civils de la PESD.

africain : ainsi, la nouvelle « section maritime » du concept RECAMP dédiée au renforcement de la souveraineté des États africains sur leurs côtes, est conçue pour contrer l'influence américaine sur la production pétrolière offshore dans le golfe de Guinée. Étant donné que nombre d'États membres ont adopté une position atlantiste forte, il pourrait s'avérer difficile pour la France de convaincre ses partenaires avec ce genre d'argument.

Il semblerait que certains États membres aient très mal perçu une partie de ces attentes françaises.

2.3. Les positions des États membres de l'UE

Les États membres semblent de plus en plus convaincus de l'importance de l'Afrique en termes de sécurité européenne. Toutefois, ils font presque toujours preuve de réticence lorsqu'il s'agit de fournir des financements substantiels destinés à la sécurité en Afrique.

La Belgique est l'un des plus fervents partisans d'un engagement européen substantiel en Afrique, à l'instar de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce, dont les positions sont généralement proches des positions françaises sur ce sujet. Le Portugal est particulièrement favorable au document conceptuel et pourrait s'avérer être un acteur clé de sa mise en œuvre, étant donné qu'il sera à la tête de la présidence européenne au cours du second semestre 2007. Toutefois, il pourrait être en désaccord avec la France sur certains aspects : par exemple, à propos de la structure de coordination, le Portugal favorise un mécanisme peu contraignant consistant à mettre en œuvre cette structure au sein de l'Unité politique, pour des raisons pratiques. Le Portugal est plus enthousiaste à l'idée d'une structure de coordination à Addis-Abeba et défend notamment l'option de nomination d'un représentant spécial de l'UE auprès de l'UA.

Le Royaume-Uni s'est montré très favorable à l'adoption du document conceptuel mais ne sera peut-être pas si pressé de le mettre en œuvre. Comme indiqué plus haut, le Royaume-Uni insiste sur la poursuite de ses propres activités bilatérales et souligne régulièrement l'importance pour les États membres de conserver le contrôle de leurs programmes nationaux. Il considère en outre la question du financement comme cruciale : les Britanniques souhaitent éviter une situation où la politique africaine d'un État membre serait subventionnée par l'UE. Ils reconnaissent qu'il est indispensable de coordonner les initiatives bilatérales afin d'éviter les répétitions inutiles ; en revanche, ils jugent inutile la création d'un nouveau mécanisme de coordination. D'après eux, le GPM est déjà considéré comme un bureau de veille, même s'il n'en a pas actuellement les attributions et la *task force* Afrique de l'Unité politique regroupe déjà l'ensemble des activités associées à l'Afrique. Ils suggèrent donc d'identifier cette cellule au sein de l'unité. Ils sont en règle générale totalement opposés à l'instauration d'une structure de coordination permanente rigide, en particulier si elle a vocation à prendre des initiatives, comme le suggère le document conceptuel : ils considèrent que cette structure devrait se contenter de soumettre des propositions. Le Royaume-Uni insiste également sur la nécessité de coordonner les activités des États membres avec des acteurs non européens tels que les États-Unis, le Canada et la Norvège et estime que la stratégie européenne pour l'Afrique et le plan d'action pour l'Afrique du G8 établi à Gleneagles sont interconnectés. Les Britanniques œuvrent également en faveur d'une coopération entre l'OTAN et l'UE. Selon eux, l'OTAN doit être considérée comme un interlocuteur à part entière en Afrique lorsque des besoins sont exprimés par des pays africains. Le Royaume-Uni ne semble pas prêt à apporter sa contribution aux dépôts français en Afrique : il estime risqué de monopoliser d'importants stocks d'équipements en Afrique susceptibles de faire défaut hors du continent. Concernant les officiers de liaison, le Royaume-Uni considère qu'ils devraient être affectés uniquement à l'UA et à la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et pas à d'autres organisations sous-régionales insuffisamment développées. Il souhaite éviter un nombre excessif d'officiers de liaison : contrairement à d'autres États membres qui préconisent l'envoi de plusieurs officiers de liaison (un officier de liaison militaire européen, un officier de liaison pour la police, un officier de liaison politique, etc.), le Royaume-Uni privilégie l'envoi d'un seul officier de liaison de l'UE.

L'Allemagne et l'Autriche se sont montrées très peu coopératives durant le débat sur le document conceptuel qui s'est tenu le 29 septembre dernier : les deux pays ont tenté de retarder le processus de prise de décision en avançant des arguments financiers et ont demandé au groupe RELEX d'examiner les aspects financiers avant d'entamer toute discussion du concept même. Les Pays-Bas, la République Tchèque et la Slovaquie partageaient ce point de vue. L'Allemagne considère le document conceptuel européen trop ambitieux au regard des ressources limitées de l'UE et préconise une approche réaliste des grandes lignes du concept. Il faut rappeler que l'opinion allemande, notamment au sein du ministère allemand de la Défense, est très réticente à la perspective d'un engagement accru en Afrique⁶. L'efficacité des capacités africaines est par ailleurs fortement contestée. Et l'Allemagne souhaite éviter à tout prix que l'UE ressemble à une puissance néo-coloniale, imposant ses vues aux Africains. L'Allemagne n'est pas opposée à la contribution de l'OTAN à la sécurité africaine et souligne par ailleurs l'importance de rechercher des moyens en vue d'une éventuelle coopération avec les États-Unis.

Il est également important de prendre en considération la position des nouveaux États membres, dont certains font preuve d'un engagement plus prononcé en Afrique. Ainsi, la Pologne a envoyé 150 soldats en RDC (EUFOR)⁷. La Hongrie qui, comme les autres États membres de l'UE, n'a pas développé de politique africaine ni d'intérêt particulier dans cette zone géographique, s'est prononcée en faveur d'un renforcement des capacités africaines en raison du coût de plus en plus lourd de l'Afrique pour l'Europe. Selon le point de vue hongrois, il est important d'inciter les Africains à prendre en charge leur sécurité et de créer un système de sécurité africain le plus autonome possible. En conséquence, la Hongrie est ouverte à toute proposition d'États membres jouissant d'une longue et solide expérience en termes de sécurité et de développement en Afrique : selon elle, le programme RECAMP est bien conçu puisqu'il a été élaboré par un pays bénéficiant d'une solide expérience en Afrique⁸ et il est bon de construire à partir de ce qui existe déjà pour éviter de devoir imaginer de nouvelles solutions. Les Hongrois prônent également l'établissement d'un bureau de veille afin d'examiner minutieusement et de coordonner les programmes bilatéraux ainsi que les initiatives relevant du premier et du deuxième pilier. Ils estiment qu'une telle structure devrait permettre d'éviter les répétitions inutiles de programmes d'analyse des coûts. Les aspects financiers sont essentiels pour les nouveaux États membres qui reçoivent d'importantes subventions de l'UE (fonds structurels) et souhaitent un équilibre avec les politiques de développement destinées à des pays hors de l'UE. Pour ces pays, l'allocation de fonds à l'Afrique n'est pas justifiée et l'UE devrait se concentrer sur l'examen minutieux de l'utilisation des ressources budgétaires par les Africains.

La majorité des délégations se prononce en faveur d'un renforcement de la présence européenne à Addis-Abeba, à l'exception du Royaume-Uni qui insiste sur le maintien du cadre juridique actuel.

2.4. Le défi de la coordination interne de l'UE

La mise en œuvre du document conceptuel sera probablement au cœur de rivalités institutionnelles. Les structures de sécurité européennes sont très récentes et tentent toutes d'obtenir une légitimité. Si la DG E-VIII (questions de défense) était mandatée pour coordonner des activités en Afrique, elle pourrait accroître sa légitimité. En fait, la DG E-VIII éprouve des

⁶ L'Allemagne n'est pas traditionnellement présente en Afrique et a seulement exprimé son intérêt pour le continent au cours des dernières années. Trois aspects des affaires africaines l'intéressent particulièrement : les migrations des populations africaines vers des États voisins ; les ressources naturelles (pétrole et gaz) ; les opérations multinationales sur le continent susceptibles de lui offrir l'opportunité de renforcer ses compétences militaires dans le domaine de la gestion de crise.

⁷ L'engagement des troupes polonaises en RDC est lié à l'étroite relation qui unit la Pologne à l'Allemagne (à la tête du commandement de la mission EUFOR sur le terrain). L'Allemagne apporte un financement affecté au transport stratégique et à la logistique des troupes polonaises.

⁸ La Hongrie a mandaté un observateur au Darfour puis à l'École de maintien de la paix du Mali.

difficultés à imposer ses vues auprès de l'état-major militaire. Par ailleurs, la DG E-VIII et l'état-major militaire sont en concurrence avec l'OTAN.

La cellule civile-militaire lancée récemment pourrait également coordonner les aspects civils et militaires de la politique de sécurité européenne en Afrique. Néanmoins, la DG E-IX, qui est en charge des aspects civils de la gestion de crises et qui n'entretient pas de rivalité avec l'OTAN, est peut-être mieux placée à l'heure actuelle : en effet, la DG E-IX semble se rapprocher de plus en plus des services de la Commission chargés des programmes civils de sécurité (DG Développement, ECHO).

La mise en œuvre d'un document conceptuel dépendra également de la capacité de la Commission et du Conseil à conjuguer leurs efforts.

3. Comment faire converger le concept RECAMP avec le document conceptuel de l'UE ?

Le document conceptuel énonce clairement que « RECAMP, de même que les autres programmes chapeautés par des États membres, pourraient devenir un outil ou un vecteur d'application des politiques européennes. Dans ce cas, les activités seraient soumises au contrôle politique et à l'orientation stratégique de l'UE. Ceci concernerait potentiellement les décisions relatives à la sélection des sous-régions ciblées et à la participation d'États tiers. Selon ce nouveau cas de figure, RECAMP et les autres programmes des États membres devraient évoluer afin de répondre aux besoins dérivés de l'établissement d'une architecture de sécurité africaine et à la politique de formation et d'exercice africaine, mais aussi œuvrer pour répondre aux exigences de planification opérationnelle liées à des opérations menées par des États africains ».

Il semble donc judicieux d'examiner comment le concept RECAMP pourrait satisfaire à la fois aux exigences africaines et européennes. Le cycle RECAMP V a vu le jour le 20 juin 2005 à Addis-Abeba sous les auspices de la France, de l'UA et de l'UE, laquelle a également présidé la conférence des contributeurs de RECAMP V organisée à Paris en septembre 2005. Le Secrétariat général, quant à lui, a coprésidé le séminaire politico-militaire de mai 2006. Depuis 2002, certains États membres de l'UE ont fourni un soutien *ad hoc* modeste (essentiellement de la logistique au cours d'exercices⁹) au programme RECAMP. Aucune de ces initiatives ne peut être considérée comme un partenariat institutionnel mais plutôt comme un acte symbolique.

Il est important de préciser que la France n'est plus considérée comme une puissance néocoloniale, comme c'était le cas il y a seulement quelques années : l'image de la politique française en Afrique semble s'améliorer. Ceci dit, l'utilisation par les États membres de l'UE du concept RECAMP comme cadre fédérateur pour la politique de sécurité européenne en Afrique ou leur participation au programme est loin d'être établie. En outre, la majorité des délégations et des fonctionnaires des institutions européennes regrettent que la stratégie de communication des autorités françaises concernant RECAMP ait été si peu efficace ; ils admettent que le concept RECAMP n'est pas très clair.

Le chapitre suivant envisage les modes d'intégration des trois aspects du concept RECAMP (coopération technique, formation et engagement) dans le cadre européen.

⁹ Onze États membres de l'UE, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Pologne, contribuent à RECAMP IV.

3.1. L'eupéanisation de la coopération technique

Cet aspect du concept RECAMP n'est pas uniquement axé sur le domaine militaire en Afrique mais sur le processus décisionnaire dans sa globalité : l'objectif du concept est d'apporter un soutien aux élites civiles et militaires. C'est l'aspect qui emportera sans doute le plus facilement l'adhésion des autres États membres de l'UE.

Le niveau politique

Les objectifs du concept RECAMP consistent à :

- soutenir les institutions continentales et régionales en Afrique (la nécessité d'impliquer l'UA s'est avérée être l'une des principales leçons tirées de RECAMP IV). L'établissement d'une Force africaine en attente (FAA), réunissant cinq brigades régionales, est un élément clé de la nouvelle AAPS (Architecture africaine pour la paix et la sécurité). Les organisations sous-régionales sont reconnues comme des blocs clés dans le cadre de la construction de l'AAPS ; leurs capacités présentes et futures en matière de planification et de gestion d'opérations de maintien de la paix, notamment celles qui intègrent des forces armées africaines en attente, constituent un élément central du concept RECAMP ;
- faciliter la mise en œuvre d'instruments de défense à des fins de veille stratégique et de coordination entre États membres pour l'ensemble du continent et les sous-régions ;
- participer à la formation des militaires et des fonctionnaires des organisations sous-régionales conformément à des programmes de coopération européens ou nationaux.

Ces objectifs sont conformes à la politique européenne. En effet, depuis la création de l'UA en 2000, l'UE s'est fortement impliquée dans la création des institutions de l'UA (d'ailleurs inspirées par l'architecture institutionnelle européenne) : la Commission a apporté son concours à l'établissement de son homologue au sein de l'UA ; l'état-major européen s'est beaucoup impliqué dans la mise sur pied d'un Conseil de paix et de sécurité de l'UA et a apporté son soutien à l'opération AMIS au Darfour.

L'établissement d'un bureau européen à Addis-Abeba pourrait constituer l'un des objectifs de RECAMP, comme le suggère le document conceptuel. Au sein du Secrétariat général, l'Unité politique pourrait être chargée de gérer ce bureau et de transmettre les instructions émanant de Bruxelles.

Le niveau stratégique

Les objectifs de RECAMP sur le plan stratégique consistent à :

- renforcer la capacité de constitution d'équipes stratégiques et opérationnelles ;
- encourager la mise en œuvre de procédures et définir des langues de travail de manière à pouvoir fonctionner à l'échelle multinationale ;
- participer à la formation des officiers.

La priorité doit être donnée à la formation des états-majors africains, un domaine où de nombreuses lacunes ont été identifiées, y compris par l'UA. L'aptitude à diriger indépendamment des opérations de maintien de la paix en Afrique exige des capacités de commandement efficaces.

L'introduction d'une spécialisation parmi les États membres de l'UE pourrait se révéler judicieuse et deux options peuvent être envisagées. Selon une approche géographique, certains pays européens pourraient être impliqués dans le renforcement des capacités stratégiques d'une sous-région. Par exemple, la France pourrait apporter une contribution à la brigade de la CEDEAO tandis que le Royaume-Uni centrerait sa participation sur la CDAA (Communauté de développement de l'Afrique australe). Dans une approche fonctionnelle, certains pays européens pourraient se concentrer sur des domaines particuliers. Par exemple, la France et le Royaume-Uni pourraient se focaliser sur la formation militaire, l'Allemagne sur l'ingénierie et les pays scandinaves sur la formation civile (en particulier dans le domaine de la police).

Le niveau des forces armées

Dans ce domaine, le concept RECAMP peut s'appuyer sur une expérience réelle : depuis 1998, des centaines de soldats africains (des officiers de rang intermédiaire pour la plupart) ont été formés à l'école française de maintien de la paix implantée initialement à Zambakro, en Côte-d'Ivoire, puis à Koulikouro, au Mali. Par ailleurs, le Collège interarmées de défense (CID) français accueille des stagiaires africains et l'IHEDN (Institut des hautes études de défense nationale) organise un forum international pour le continent africain (FICA) à l'attention des élites militaires et civiles¹⁰. Une formation au maintien de la paix est également proposée à des stagiaires africains dans des écoles militaires situées à Compiègne (techniques d'état-major), Tours (soutien logistique) et Montpellier (procédures opérationnelles et administratives). En Afrique, la France finance également des écoles nationales à vocation régionale (ENVR) permettant de former conjointement le personnel militaire de plusieurs pays¹¹.

L'une des ambitions du concept RECAMP est de rehausser le niveau des forces armées africaines en procédant à la formation des officiers dans des académies militaires situées en Afrique ou en Europe à des fins de maintien de la paix, en promouvant le dialogue entre les troupes par l'organisation régulière de sessions d'entraînement militaire à l'échelle régionale et par la création d'un cadre de référence pour divers programmes de coopération bilatérale.

L'intégration d'une formation des forces armées dans un cadre européen suppose l'établissement d'un réseau réunissant toutes les académies militaires africaines financées par des États membres de l'UE. Une première étape est en cours de réalisation, avec la création d'un réseau d'écoles militaires françaises et britanniques (réseau de centres dédiés à la formation au maintien de la paix en Afrique), censé être intégré ultérieurement dans un cadre européen. Il est possible que l'Allemagne, étant donné sa spécialisation de longue date dans l'ingénierie militaire, participe à ce réseau et se focalise sur ce domaine. Elle accepte également d'accueillir des stagiaires africains dans ses académies militaires et d'envoyer des experts dans les centres de maintien de la paix en Afrique. L'intégration complète dans ce réseau des centres de formation militaire financés par le Portugal, à savoir l'Académie militaire de Nampula, le Haut Institut de formation militaire de Luanda et le futur Centre d'enseignement pour les opérations de maintien de la paix en Angola, pourrait également se révéler pertinente. La Hongrie a exprimé sa volonté de contribuer à la formation militaire et a déjà envoyé des formateurs à l'École de maintien de la paix du Mali et au Centre de déminage situé au Nigéria. Les Hongrois possèdent en effet de solides compétences dans le domaine du déminage grâce à leur expérience dans les Balkans, au Cambodge et au Vietnam. Ils pourraient également participer à la formation en matière de

¹⁰ En outre, l'École nationale d'administration (ENA) française propose des cours aux fonctionnaires.

¹¹ Le soutien du Royaume-Uni aux écoles militaires africaines est fondé sur le même principe : le *Kenya Peace Support Training Centre* (centre de formation au maintien de la paix du Kenya) accueille des stagiaires provenant de tous les pays d'Afrique de l'Est et le Collège de commandement des forces armées ghanéennes (GAFSC) accueille des stagiaires provenant non seulement du Ghana mais aussi d'autres pays membres de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest).

systèmes de communication et d'information. L'harmonisation des bases doctrinales au cœur des écoles militaires des États membres sera l'un des principaux défis à relever.

Par ailleurs, le Collège européen de sécurité et de défense pourrait également accueillir des stagiaires africains.

3.2. L'eupéanisation de la formation (ou eupéanisation des exercices)

Le volet formation du concept RECAMP est centré sur le développement des aptitudes décisionnaires et de planification sur les plans stratégique et opérationnel et sur le renforcement de l'interopérabilité des forces armées. Il s'agit d'un programme de formation d'une durée de deux ans qui s'organise autour de trois axes.

Un exercice majeur doit être effectué au sein de l'une des organisations sous-régionales et centré sur la gestion de crises à l'échelle sous-régionale, avec un scénario réaliste en toile de fond. Chaque exercice d'envergure sera composé de quatre phases : un séminaire politico-militaire centré sur la prise de décision politique dans le domaine de la gestion de crises (phase 1), une conférence stratégique, centrée sur la planification et la conduite des opérations (phase 2), un exercice d'état-major sans troupes (CPX), consistant à déployer des PC tactiques sur le terrain (opération de protection et d'assistance) à des fins de formation tactique et opérationnelle (phase 3), un séminaire « retour d'expérience » (RETEX) (phase 4).

Un cycle intermédiaire sera organisé dans d'autres sous-régions par des forces armées françaises stationnées de manière permanente, en étroite collaboration avec les organisations sous-régionales.

Des exercices hors cycle, à l'initiative de pays africains ou non, seront susceptibles de bénéficier d'une assistance de RECAMP, dans la mesure où ils visent à renforcer les capacités de maintien de la paix en Afrique.

Le volet formation de RECAMP est centré principalement sur le processus décisionnaire et la planification stratégique. Depuis 1998, quatre exercices majeurs se sont déroulés dans le cadre du programme RECAMP¹². Le cinquième exercice majeur en cours, appelé « Sawa 06 », est centré sur la CEEAC (Communauté économique des États d'Afrique Centrale).

Les exercices majeurs RECAMP pourraient être intégrés à la politique européenne sur les exercices qui relève de l'état-major militaire de l'UE. Le cycle de formation et d'entraînement RECAMP VI pourrait être ouvert aux états-majors des armées européennes. Comme l'état-major de l'armée française (EMA) s'apprête à le proposer, le scénario RECAMP pourrait se focaliser sur l'échelle continentale afin de refléter les intérêts de l'UE au sein de l'UA.

Toutefois, les tentatives d'inclusion du cycle de formation et d'entraînement RECAMP au programme de formation de l'UE par la France se sont jusqu'à présent toutes soldées par un échec. La division opérations et exercices de l'état-major¹³ de l'UE a en effet refusé d'inclure le programme RECAMP dans le cycle d'exercices européens. La principale raison avancée était la

¹² En 1998, l'exercice « Guidimakha » s'est centré sur la CEDEAO : 4 pays africains et 4 pays non africains y ont participé. Entre 1998 et 2000, l'exercice « Gabon 2000 » s'est également centré sur la CEDEAO : 8 pays africains et 8 pays non africains y ont participé. Entre 2000 et 2002, « Tanzanite » s'est centré sur la CDAA (Communauté de développement de l'Afrique Australe) : 16 pays africains et 12 pays non africains y ont participé. Entre 2002 et 2004, « Bénin 2004 » s'est centré sur la CEDEAO : 12 pays africains, 13 pays non africains et 8 observateurs ont participé à cet exercice.

¹³ La DG E-VIII et le personnel militaire sont conjointement responsables de définir la politique relative aux exercices encadrés par l'UE ; le COPS est chargé de valider et de surveiller les exercices initiés par l'UE (contrôle politique et orientation stratégique pour la gestion des crises).

non-conformité du programme avec les règles très strictes appliquées aux exercices de l'UE. Selon les règles approuvées en 2001, les exercices doivent être conduits à des niveaux stratégique et opérationnel, autrement dit au niveau du processus décisionnaire de Bruxelles et des niveaux FHQ/OHQ¹⁴ ; aucun exercice ne se déroule actuellement au niveau tactique¹⁵. Un exercice européen doit, par définition, impliquer tous les États membres de l'UE. Toutefois, les États membres peuvent organiser des exercices sous l'égide de l'UE sans la participation de tous les États membres si ces exercices sont en rapport avec des décisions européennes. Le cas échéant, ce genre d'exercice peut être inclus dans les annexes des exercices de l'UE.

En conclusion, les exercices RECAMP n'ont pu être intégrés à la partie générale des exercices de l'UE (car ils n'impliquent pas tous les États membres et ne relèvent pas des domaines stratégiques et opérationnels définis par l'UE) ; en revanche, ils peuvent éventuellement être adjoints aux annexes. Cette décision a suscité des réactions négatives durant les débats menés en mai 2006 :

- certains États membres, le Portugal en tête, souhaitent que leur programme soit intégré également ;
- aucun accord n'a été conclu sur l'opportunité de conduire des exercices prévus en annexe, puisque ceux-ci ont été associés à l'utilisation d'un centre opérationnel. Les Britanniques se sont opposés au principe du développement d'exercices prévus en annexe et finalement, aucun exercice prévu en annexe n'a été planifié pour 2006 ;
- la Suède, le Luxembourg, la Finlande et l'Autriche ont refusé d'intégrer RECAMP dans leur politique de formation et d'entraînement avant la tenue d'un débat sur le document conceptuel au COPS ;
- mais surtout, le programme RECAMP semblait flou et les difficultés de la France à promouvoir ce concept ont été particulièrement visibles pour le volet exercices.

Tels qu'ils sont actuellement organisés, il est peu probable que ces exercices soient intégrés aux exercices généraux de l'UE : ils auraient besoin d'être redéfinis afin de pouvoir être intégrés par tous les États membres de l'UE et de répondre à des critères spécifiques au processus décisionnaire de l'UE. Il pourrait s'avérer utile d'accentuer leur dimension tactique, étant donné qu'elle est susceptible de prendre de l'ampleur dans le cadre des exercices LIVEX. Par ailleurs, l'intégration de RECAMP à la politique de formation et d'entraînement de l'EU serait peut-être mieux acceptée si un exercice était redéfini en rapport avec les groupements tactiques BG 1500 : cela permettrait de joindre les exercices RECAMP aux annexes dans un premier temps¹⁶.

La généralisation des formations bilingues est également préconisée, afin de reconnaître l'importance des interlocuteurs anglophones en Afrique (particulièrement au Nigeria et en Afrique du Sud, sans oublier le Ghana et le Kenya, qui apportent une contribution significative au maintien de la paix en Afrique) et le fait que l'anglais est la langue la plus couramment utilisée parmi les États membres de l'UE.

Enfin, la France devrait également participer à des partenariats dirigés par d'autres nations européennes, par exemple le programme portugais PAMPA.

¹⁴ L'OHQ (*Operation Headquarters* ou état-major de niveau stratégique) fait référence au niveau stratégique ; le FHQ (*Force Headquarters* ou état-major de la force) fait référence au niveau opérationnel.

¹⁵ Néanmoins, ces restrictions sont appelées à disparaître au cours des prochaines années : en effet, un exercice de type « LIVEX » est prévu pour 2010. Les exercices LIVEX sont des exercices réels, sur le terrain, centrés sur le niveau tactique.

¹⁶ À l'heure actuelle, les États membres de l'UE sont chargés des exercices en rapport avec le BG 1500.

3.3. L'eupéanisation de l'engagement

Actuellement, l'objectif principal de RECAMP est de soutenir la mise en œuvre d'une Force armée africaine en attente, placée sous l'autorité de l'UA, et du déploiement rapide d'unités de sécurité et de maintien de la paix instituées par les organisations sous-régionales africaines. En cas de crise, l'organisation sous-régionale, en accord avec l'UA, fait appel à une force interafricaine de rétablissement de la paix autorisée par l'ONU ; RECAMP offre alors son expertise, ses capacités, voire ses équipements pour mettre sur pied et soutenir une partie de la force.

La logistique et l'équipement

Étant donné la pénurie d'équipement qui caractérise les forces de maintien de la paix africaines (dont la capacité de réaction est ainsi affaiblie), il est souvent nécessaire de fournir un complément, voire de couvrir la totalité des besoins en termes de soutien logistique et d'équipement. Il est également souvent nécessaire de fournir du personnel multinational, notamment aux postes de commandement. Conformément au concept RECAMP, la France a mis sur pied trois dépôts en Afrique (à Dakar, Libreville et Djibouti) et souhaiterait que d'autres États membres les approvisionnent également. Le document conceptuel de l'UE mentionne les « *dépôts disponibles à Dakar, Libreville et Djibouti [qui] sont accessibles aux pays désirant contribuer à la constitution de stocks de matériels et d'équipements en faveur de l'UA et des organisations sous-régionales* ».

La majorité des États membres a indiqué qu'elle ne souhaitait pas apporter sa contribution à ces dépôts logistiques. Une autre manière de convaincre les membres de l'UE de participer aux efforts de soutien logistique aux Africains serait de les encourager à affréter leurs propres moyens de transports stratégiques afin d'acheminer des contingents africains sur le terrain (au cours de missions de maintien de la paix¹⁷). À l'heure actuelle, l'aptitude à participer à un déploiement de forces dépend d'accords bilatéraux : il serait ensuite probablement nécessaire de trouver un autre type d'accord si l'UE venait à s'impliquer.

L'assistance dans la résolution de crises africaines

Pour faciliter la résolution de crises africaines, il est d'abord indispensable de fournir aux interlocuteurs africains une expertise en matière d'information, de planification et de déploiement de forces. L'état-major de l'UE possède une expérience considérable dans ce domaine. Par ailleurs, le concept RECAMP revêt une dimension diplomatique : il est censé favoriser la médiation entre les belligérants. Or, ceci pourrait constituer une nouvelle ouverture pour la PESC. Toutefois, une telle perspective semble peu réaliste à l'heure actuelle, étant donné les positions divergentes adoptées par les États membres de l'UE.

Le renforcement des capacités africaines à l'aide de forces extérieures

Le concept RECAMP précise qu'il peut être souhaitable, dans certains cas, d'avoir recours à une force extérieure, placée sous commandement national ou européen, afin de seconder les forces africaines sur le terrain. Cette force pourrait s'avérer particulièrement utile au cours de la phase initiale en facilitant le déploiement de la force africaine. Dans l'éventualité d'une escalade de la violence, cette force extérieure pourrait, par exemple, dégager une unité menacée ou renforcer temporairement un secteur afin de rétablir la situation. Il apparaît clairement que le renforcement des capacités de maintien de la paix en Afrique n'est plus considéré comme un substitut d'intervention militaire en Afrique de la part de l'Occident. Depuis l'opération « Artémis », la

¹⁷ Des partenaires non européens (Canada et Suisse) ont été les premiers à exprimer leur souhait de contribuer à ces dépôts, mais leurs propositions ont finalement été rejetées.

France s'est efforcée d'organiser et de légitimer l'intervention de forces armées européennes sur le continent africain.

Par conséquent, il peut être intéressant d'examiner comment le concept RECAMP peut être introduit dans le cadre européen, tout en assurant sa compatibilité avec le concept de « nation-cadre », promu par la PESC¹⁸ et celui de GT 1500.

Il serait également important d'expliquer l'importance stratégique des bases militaires françaises aux autres États membres de l'UE : la présence de bases permanentes pourrait constituer le premier jalon d'une politique militaire européenne en Afrique. D'autres propositions pourraient envisager de solliciter l'ouverture de postes au sein de l'état-major de l'armée française en Afrique à des officiers originaires d'autres pays européens.

Il pourrait être envisageable d'associer les structures militaires européennes telles que l'Eurocorps, la Brigade franco-allemande ou Eurofor, lesquelles ne font pas partie de la PESC sur le plan institutionnel, mais représentent des vecteurs importants pour une coopération accrue entre les forces nationales européennes et bénéficient d'une expérience significative dans le maintien de la paix, grâce à la part active qu'elles ont prise dans les efforts de stabilisation déployés en Bosnie, au Kosovo et en Afghanistan. Leur participation pourrait se révéler particulièrement utile dans le soutien des états-majors africains au niveau sous-régional et continental. Ainsi, la Brigade franco-allemande pourrait apporter un soutien à l'une des brigades de la Force armée africaine en attente.

Le développement des aspects civils de la sécurité africaine

Dans ses efforts pour offrir une approche pluridisciplinaire, le concept RECAMP tente de définir des domaines civils d'intervention. Dans cet esprit, les activités liées à la sécurité maritime et à la sécurité interne (volet de maintien de l'ordre à introduire par l'intermédiaire de la mise sur pied d'une police/gendarmerie) revêtent une importance particulière.

Nombre d'États membres sont très intéressés par les activités de sécurité civile. Par ailleurs, le volet de gestion civile des crises de la PESC est plus développé actuellement que le volet de gestion militaire. Enfin, l'UE est en mesure d'apporter une réelle valeur ajoutée en matière d'activités civiles, par rapport à d'autres organisations telles que l'OTAN. Des outils civils peuvent être mobilisés non seulement au sein de la PESC mais aussi de la CE (Communauté européenne) et sont susceptibles de favoriser la coopération entre le premier et le deuxième pilier.

Le développement de l'aspect civil de RECAMP permettrait un engagement plus fort des États membres possédant une solide expérience dans le domaine des stratégies de sécurité civile : certains pays scandinaves sont déjà impliqués en Afrique du Sud. L'Allemagne, quant à elle, jouit d'une longue tradition de coopération civile. Pour ce qui est du maintien de l'ordre, il pourrait s'avérer utile de recourir à la FGE (Force de gendarmerie européenne).

Le programme RECAMP doit également s'engager davantage dans des activités de réforme du secteur de la sécurité susceptibles d'être financées par le budget de la PESC ou des budgets communautaires (la DG Développement et la DG Relations extérieures sont très actives dans ce domaine).

¹⁸ Cet aspect est mentionné par le document conceptuel de l'UE mais les modalités pratiques sont loin d'être claires.

Conclusion

L'eupéanisation des programmes de renforcement des capacités africaines d'États membres ne peut être soumise aux exigences nationales. Elle doit au contraire placer les intérêts africains en tête de ses préoccupations, sans pour autant ignorer les exigences européennes : à l'heure actuelle, le programme RECAMP semble clairement conçu davantage pour répondre aux besoins nationaux et éventuellement africains, mais le respect des exigences, normes ou règles européennes ne suffit pas.

Toutefois, il n'est pas évident que l'eupéanisation de tous les programmes des États membres soit justifiée et une évaluation des programmes bilatéraux en place est préconisée. Enfin, il est possible qu'une coopération structurée impliquant plusieurs États membres constitue la meilleure approche de l'eupéanisation.

Par ailleurs, il est important de ne pas dévier de la vocation première des programmes menés par les États membres, le développement des capacités africaines de maintien de la paix. En effet, certaines voix s'élèvent, en France mais également au sein du groupe politico-militaire à Bruxelles, pour défendre l'intégration de modules de lutte contre le terrorisme dans les programmes de formation au maintien de la paix. Ces propositions font écho à la position commune du Conseil adoptée en avril 2005, qui prône une aide au développement des capacités de lutte contre le terrorisme des États africains et à la stratégie de l'UE pour l'Afrique qui propose de fournir une assistance au Centre antiterroriste de l'Union Africaine basé à Alger. Étant donné qu'il existe déjà un risque réel de voir les capacités africaines normalement dédiées au maintien de la paix utilisées pour des missions très peu pacifiques (notamment dans le cas de missions de contre-insurrection, dirigées contre une opposition interne), il est absolument crucial de ne pas laisser apparaître la moindre confusion entre les opérations de maintien de la paix et d'autres types d'opérations de sécurité.

* * * * *

Bibliographie et entretiens

Livres et articles

Bagayoko N. (2004), *Afrique : les stratégies française et américaine*, Paris, L'Harmattan.

Bagayoko N. (2004), « L'Opération "Artémis", un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », revue *Afrique contemporaine*, n° 209, printemps.

Bagayoko N. (2005), « Les politiques européennes de prévention et de gestion des conflits en Afrique sub-saharienne », *Les Champs de Mars*, numéro spécial « Défense et européanisation », préfacé par Javier Solana, janvier.

Berman G. E. (2003), « The Provision of Lethal Military Equipment: French, UK and US Peacekeeping Policies Towards Africa », *Security Dialogue*, vol. 34, n° 2, p. 199-214.

Dimier V. (2003), *Institutional Change within a Multinational Organisation : Life and Death of DG DEV (European Commission) : 1958-2002*, Edinburgh, European Consortium for Political Research.

Faria F. (2004), « Crisis Management in Sub-Saharan Africa : The Role of The European Union », *Les Cahiers de Chaillot*, occasional paper, n° 54, Paris, Institut d'études de sécurité, avril.

Krause A. (2003), « The European Union's Africa Policy : The Commission as Policy Entrepreneur in the CFSP », *European Affairs Review*, 8, p. 221-237.

Lister M. (1998), « The European Union's Green Paper on Relations with ACP Countries », *Oxford Development Studies*, vol. 26, n° 3, p. 375-390.

Lister M. (1998), *The European Union and the South : Relations with Developing Countries*, Londres, Routledge.

Documents officiels

France

<http://www.recamp4.org/fr/index.php>

<http://www.recamp5.org/conrec.php>

<http://www.recamp5.org/conrec.php#>

<http://www.recamp5.org/confinit.php>

<http://www.recamp5.org/scenario.php>

<http://www.recamp5.org/emp.php>

Les possibilités d'une participation plus affirmée de l'Union européenne au programme RECAMP, rapport du général de corps d'armée Jean-Louis Sublet, conseiller du gouvernement pour la Défense, 20 janvier 2006.

Royaume-Uni

<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1094236283472>

Portugal

Ministério da Defesa Nacional, *Gabinete do Ministro*, Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA).

<http://www.portugal.gov.pt/Portal/Print.aspx?guid=%7B10D7B9AD-5313-4BC3-8C86-22A5794FF21C%7D>

Belgique

<http://www.mil.be/def/subject/index.asp?LAN=fr&ID=154&page=18>

Union européenne

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne et Représentation permanente de la France auprès du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne, *Petit guide de la PESD*, octobre 2005.

General Secretariat of the Council and European Commission Services Delegations, *European Union concept for Strengthening African Capabilities for the Prevention, Management and Resolution of Conflicts*, Brussels, 7th July 2006.

Council Common Position 2005/304/CFSP of 12 April 2005 concerning conflict prevention, management and resolution in Africa and repealing common position 2004/85/CFSP.

Doc. 15702/1/05, *The EU and Africa towards a Strategic Partnership*, agreed by the European Council on 16 December 2005.

Entretiens

Entretiens à l'état-major des armées (EMA) et au cabinet du ministre de la Défense (août 2006).

Entretien téléphonique avec la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (juillet 2006).

Entretiens au sein de la Représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne (septembre 2006).

Entretiens au sein de la Représentation permanente du Portugal auprès de l'Union européenne (septembre 2006).

Entretiens au sein de la Représentation permanente de la Hongrie auprès de l'Union européenne (septembre 2006).

Entretiens au sein de la Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne (septembre 2006).

Entretiens au sein de la Direction générale E-VIII du Secrétariat général du Conseil (septembre 2006).

Annexe 2

Le soutien de l'UE à la République démocratique du Congo

Hans Hoebeke, Stéphanie Carette et Koen Vlassenroot

IRRI-KIIB, Bruxelles

Résumé

Depuis 2001, l'UE s'est de plus en plus impliquée en République démocratique du Congo, parallèlement aux efforts de plusieurs de ses États membres. Le développement de l'UE en tant qu'acteur dans les affaires mondiales se traduit par le champ de plus en plus étendu de ses interventions. Celles-ci vont de l'aide au développement classique à l'assistance humanitaire en passant par des opérations novatrices relevant de la politique européenne de sécurité et de défense, telle « Artémis » au cours de l'été 2003 ou la mission spéciale de réforme du secteur de la sécurité, EUSEC. Le cadre général de cette évolution est le soutien à la transition et au processus électoral au Congo. Avec ses États membres, l'UE est de loin le plus grand donateur intervenant dans ce processus et joue également un rôle de premier plan dans les mesures visant à le sécuriser. Par ses actions, l'UE a soutenu l'implication de l'ONU en RDC et, en tant que telle, son intervention peut être considérée comme l'une des bases du concept de multilatéralisme efficace.

Bien qu'il existe un fort degré de convergence en termes de vision et d'objectifs stratégiques entre les deux principaux organes de l'UE à Bruxelles au sujet de la RDC, la mise en œuvre des actions se différencie, les deux approches étant liées aux moyens financiers disponibles. La réalité sur le terrain incite le Conseil et la Commission à œuvrer main dans la main. S'il existe une structure de coordination officielle entre ces organes à Bruxelles, ce n'est pas le cas en RDC où une coopération informelle s'est mise en place sur le terrain.

Introduction

La République démocratique du Congo (RDC) représente un cas exemplaire de l'adoption par l'Union européenne d'une approche plus active face à des crises de longue durée. La crise congolaise a renforcé la dynamique de création de nouvelles formes d'intervention au sein de l'UE. En agissant par l'intermédiaire de ses deux principaux piliers, l'action communautaire et la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), l'UE est devenue de plus en plus active en RDC ces dernières années. Son intervention couvre de nombreux domaines : aide humanitaire et aide au développement, soutien diplomatique et soutien technique, et deux opérations militaires, « Artémis » en 2003 et EUFOR RDC en 2006. Depuis 2003, l'élément central des initiatives de l'UE en vue de soutenir la RDC est l'aide apportée aux institutions de transition pour remplir les critères requis pour les élections. Cette action a impliqué un soutien financier et matériel au processus électoral, un soutien destiné à créer les conditions de sécurité nécessaires (avec deux missions de réforme du secteur de la sécurité : EUPOL et EUSEC), un soutien, via l'EUFOR, à la mission de l'ONU en RDC (MONUC) et une importante mission d'observation des élections. La présence de l'UE en RDC constitue également une claire démonstration de la coordination accrue mise en place entre l'UE et l'ONU en matière de gestion de crise. Les quatre missions liées à la Politique européenne en matière de défense et de sécurité (PESD) en RDC représentent la partie la plus visible de l'implication de la PESC dans le pays et dans l'ensemble de la région¹⁹.

L'UE est également devenue un partenaire financier et politique essentiel pour les initiatives nationales et régionales qui soutiennent le processus de paix en RDC et favorisent la stabilité régionale. Parmi ces initiatives figurent le « Comité international d'appui à la transition » (CIAT²⁰), le « Programme multi-pays de démobilisation et de réinsertion » (MDRP²¹) et la « Conférence régionale de la région des Grands Lacs africains ». La Commission et le Conseil (mission du représentant spécial de l'UE et EUSEC) font tous deux partie du groupe de contact Grands Lacs, qui réunit régulièrement les acteurs internationaux les plus impliqués en RDC²². Ce rôle de l'UE s'ajoute au rôle important joué par plusieurs États membres de l'UE par le biais de leurs relations bilatérales avec la RDC. Les plus visibles sont la France, la Belgique, le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

Trois documents récents de l'UE fournissent le cadre de l'implication européenne pour la sécurité et la paix en Afrique²³ : l'accord de Cotonou (2000), la « Stratégie européenne de sécurité » (2003), adoptée par le Conseil et « L'UE et l'Afrique : vers un partenariat stratégique » (2005), adopté par le Conseil, sur la base d'un projet de la Commission.

L'interconnexion sécurité-développement

L'aide de l'UE en Afrique est fondée sur l'interconnexion entre sécurité et développement, récemment adoptée par la communauté internationale (sous l'influence des attaques du

¹⁹ Entre 2004 et 2006, les missions et le budget de la PESC/PESD ont connu une augmentation (de 62,5 millions d'euros en 2004 à 102 millions d'euros en 2006).

²⁰ Le CIAT est le comité établi afin de coordonner le soutien au processus de transition en RDC par la communauté internationale. Le CIAT est présidé par le RSSGNU et composé des acteurs suivants : Union africaine, Angola, Belgique, Canada, Chine, UE (Commission et présidence), France, Gabon, Russie, Afrique du Sud, MONUC, Royaume-Uni, États-Unis et Zambie.

²¹ Le programme MDRP est un fonds d'affectation spéciale multi-donateur développé par les autorités nationales des pays suivants : Angola, Burundi, République centrafricaine, RDC, Namibie, République du Congo, Rwanda, Ouganda et Zimbabwe.

²² Ils comprennent : l'Angola, la Belgique, l'UE, la France, les Pays-Bas, l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni et les États-Unis. La Banque mondiale et la MONUC sont les observateurs des réunions du groupe de contact.

²³ L'Afrique, et tout particulièrement la RDC, est en tête de l'ordre du jour de la Commission actuellement, notamment grâce au Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, Louis Michel, qui est étroitement impliqué dans le développement de l'Afrique et dans le rôle que l'Europe peut y jouer.

11 septembre), en vertu de laquelle il n'existe pas de sécurité sans développement et pas de développement sans sécurité. Cette interconnexion est également importante en tant qu'élément favorisant la coopération inter-piliers de l'UE, étant donné que le premier et le second pilier ne couvrent respectivement que l'une de ces deux dimensions. Les États membres de l'UE adhèrent également de plus en plus à cette notion : au niveau des divers États membres, des initiatives sont en cours de développement afin d'améliorer la coopération et des approches coordonnées relevant de l'approche par la cohérence interministérielle (*whole government approach*²⁴).

L'interconnexion entre développement et sécurité est également au centre des documents-cadres précités de l'UE. L'accord de Cotonou souligne l'importance du dialogue politique entre l'UE et les pays ACP²⁵ afin de favoriser la prévention et la résolution des conflits affectant ces pays, comme pour soutenir leur stabilité démocratique. Le document « L'UE et l'Afrique » précise que « *sans paix, il ne peut y avoir de développement durable* ». La Stratégie européenne de sécurité (2003) souligne que « *la sécurité est une condition nécessaire du développement. Non seulement les conflits détruisent les infrastructures, y compris les infrastructures sociales, mais ils encouragent également la criminalité, dissuadent les investissements et rendent impossible toute activité économique normale* ». Même si les moyens financiers nécessaires pour couvrir les initiatives en faveur du développement ainsi que les interventions en faveur de la sécurité sont disponibles, il existe toutefois une tendance à concentrer principalement les efforts sur la sécurité. Cette tendance est clairement visible dans l'approche de l'UE envers la RDC.

²⁴ OCDE-CAD Groupe des États faibles.

²⁵ États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

1. L'évolution récente de la RDC

L'histoire récente de la RDC, notamment au cours des quinze dernières années, se distingue par une instabilité politique permanente ayant engendré deux guerres : celle de 1996-1997 et celle de 1998-2003. Ces deux guerres sont le reflet de la crise politique fondamentale qui existe en RDC, ainsi que de l'importante instabilité régionale et de la concurrence politique qui règnent dans la région des Grands Lacs²⁶. La guerre de 1996-1997 a entraîné la chute du président Mobutu et l'arrivée de Laurent-Désiré Kabila au pouvoir. La guerre qui s'en est suivie et qui a débuté en 1998 opposait Kabila à ses anciens partisans régionaux et a été qualifiée de « première guerre africaine » en raison du nombre de pays impliqués. En 2000, cette guerre s'est transformée en impasse politique et militaire, aucune des coalitions ne disposant de la capacité ou de la force politique nécessaire pour l'emporter. Le tournant fondamental du conflit a eu lieu en janvier 2001, lorsque Laurent-Désiré Kabila a été assassiné et remplacé par son fils, Joseph Kabila. Au cours de l'année 2002, une avancée fondamentale est survenue au sein du processus de paix congolais, au niveau national²⁷ comme au niveau régional²⁸. Les efforts de la communauté internationale ont entraîné la signature de l'accord politique global de Pretoria le 17 décembre 2002. Durant les premiers mois de l'année 2003, les négociations poursuivies sur le fondement de l'accord de Pretoria ont ouvert la voie à la période de transition, qui a débuté le 30 juin 2003. Cette transition devait durer deux ans, avec deux éventuels prolongements de six mois. Le cadre politique prévoyait d'intégrer un maximum d'acteurs politiques et militaires, ce qui signifie que la présidence devait être composée du président, accompagné de quatre vice-présidents (surnommés les « 1 + 4 »).

Le processus de transition relativement court en RDC devait surmonter plusieurs difficultés cruciales et presque irréalistes : unification du territoire national, établissement d'une armée nationale et d'une sécurité fondamentale, et préparation d'élections démocratiques nationales. La communauté internationale pensait que le Comité international d'accompagnement à la transition (CIAT) devait accompagner ce processus.

Pendant la période de transition, la présence de la MONUC en RDC a été progressivement augmentée d'environ 5 000 soldats en 2003 à 17 600 soldats à l'heure actuelle, principalement déployés dans les provinces instables situées à l'est du pays. Le mandat de l'ONU a également été renforcé, passant du chapitre 6 au chapitre 7 afin de soutenir les autorités de transition et de contribuer à l'établissement des conditions de sécurité nécessaires dans l'ensemble du pays.

Le processus de paix congolais a connu plusieurs crises, principalement dans l'est du pays (Ituri en 2003, Bukavu et Gatumba en 2004, Kanyabayonga en 2004, etc.) et deux tentatives de coup d'État à Kinshasa. Pendant ces crises, le rôle de la communauté internationale, avec l'UE, certains États membres et l'Afrique du Sud, a revêtu une importance cruciale pour la sauvegarde du processus de transition et éviter la reprise du conflit.

Les premières élections démocratiques en RDC depuis 1965 ont représenté un défi fondamental sous différents aspects, à la fois pratiques et politiques. L'enregistrement de l'électorat au cours de l'année 2005 a constitué la première grande difficulté. Celle-ci a été surmontée en dépit de la taille du pays, de l'absence d'administration civile et de la quasi-inexistence d'infrastructures. Le référendum constitutionnel de décembre 2005 a représenté le premier véritable test de la machine électorale et s'est avéré largement satisfaisant. Les élections législatives et le premier tour de l'élection présidentielle, organisés le 30 juillet 2006, se sont déroulés dans le calme. Toutefois,

²⁶ Les guerres civiles en Angola, à Brazzaville au Congo, en République centrafricaine, en Ouganda, au Burundi et le génocide au Rwanda.

²⁷ Dialogue inter-congolais.

²⁸ Accord de Pretoria (Rwanda – RDC) et Accord de Luanda (Angola – RDC).

des explosions de violence entre les partisans de Bemba et ceux de Kabila n'ont pu être évitées à Kinshasa juste avant l'annonce du résultat de l'élection, le 26 août. Le second tour de l'élection présidentielle, organisé le 29 octobre, s'est également déroulé sans incident majeur, même si la tension est demeurée très élevée.

Les difficultés sont importantes, tout comme les risques. La situation de « ni guerre ni paix » a été profitable pour plusieurs acteurs à divers niveaux : national, régional et international, en raison de la persistance des réseaux de favoritisme, de la corruption et de l'exploitation des ressources naturelles. La transition a en outre connu un succès limité en termes de réforme du secteur de la sécurité et de désarmement-démobilisation-réinsertion ; plusieurs facteurs menaçants perdurent, tandis qu'une part considérable de la population espère des changements immédiats dans sa vie quotidienne. La gestion du résultat des élections et des réactions des différents groupes constituera un grand défi, nécessitant un vaste degré d'implication au niveau international.

2. L'Union européenne et la République démocratique du Congo : aperçu général

2.1. Les actions de la Communauté

Coopération au développement / FED

En raison de l'absence de progrès dans la démocratisation de la politique, du haut degré de corruption, de la mauvaise gestion économique et des différences entre les États membres en ce qui concerne leur politique à l'égard du Zaïre, la coopération directe de la Communauté européenne (CE) avec la RDC a été interrompue en 1992, pour ne reprendre qu'en 2002²⁹. L'aide humanitaire et l'aide d'urgence ont cependant continué à être prodiguées par le biais d'ECHO³⁰, qui dispose de bureaux établis dans les provinces orientales de la RDC. Grâce à l'évolution politique positive (dialogue inter-congolais), la coopération avec le gouvernement congolais a officiellement repris le 21 janvier 2002, avec la signature du programme indicatif national (PIN). Cet accord a été signé dans le cadre du 8^e Fonds européen de développement (FED) et représente 120 millions d'euros. Le 2 septembre 2003, un nouveau PIN d'un montant de 205 millions d'euros a été signé pour une durée de quatre ans sous l'égide du 9^e FED.

Ce nouvel accord est axé sur trois priorités :

- la lutte contre la pauvreté,
- la mise en place d'institutions, qui comprend le renforcement des capacités pour la transition vers la démocratie (avec soutien au processus électoral),
- le soutien macro-économique. En 2004, l'évaluation à mi-parcours a entraîné la décision d'attribuer 270 millions d'euros supplémentaires à la RDC si des progrès sensibles étaient constatés lors du processus de transition. Ce programme fait de l'Union européenne, États membres y compris, le premier donateur pour la RDC.

Une part considérable du soutien de la CE envers la RDC a directement ou indirectement favorisé le processus électoral et la réforme du secteur de la sécurité, comme les phases initiales de

²⁹ Dans l'intervalle, en parallèle à la plupart des donateurs bilatéraux, la coopération s'est poursuivie par le biais des ONG.

³⁰ ECHO est la direction à l'aide humanitaire de l'UE.

l'établissement de l'« Unité de police intégrée » (UPI) (*cf. infra* EUPOL). Avec une somme de 20 millions d'euros, l'UE est déjà l'un des principaux contributeurs du Programme multi-pays de réintégration et de réintégration (MDRP) de la Banque mondiale, qui cible les anciens combattants congolais et étrangers et les communautés bénéficiaires après le désarmement. La RDC est le premier bénéficiaire de l'aide d'urgence de la Commission par le biais d'ECHO (45 millions d'euros en 2004 et 38 millions d'euros en 2005).

La Commission coopère également avec la Banque mondiale afin d'élaborer un contrat de gouvernance pour la RDC. Les discussions relatives à ce contrat devraient constituer le fondement d'un consensus international fort concernant les priorités pour la période postérieure à la transition en RDC. Ce contrat sera proposé sous forme de stratégie commune devant être adoptée par les pays donateurs et les nouvelles autorités congolaises afin d'en assurer l'appropriation. Les problèmes traités dans ce contrat concernent notamment la gestion des ressources naturelles, la réforme du secteur de la sécurité, la justice, la réforme de l'administration et la gestion financière.

La délégation de la Commission européenne à Kinshasa, qui a rouvert son bureau en 2002, joue un rôle important dans la coordination des initiatives de l'UE sur le terrain. Cette délégation est chargée du suivi de toutes les initiatives, projets et actions financés par la Commission européenne. En s'appuyant sur sa présence sur le terrain et ses contacts réguliers avec les acteurs congolais et internationaux, la délégation joue un rôle clé dans les actions de développement, le soutien des élections, ainsi que la politique de réforme du secteur de la sécurité de l'UE. Le chef de la délégation représente la Commission européenne au sein du CIAT et assure la présence de l'UE en compagnie du représentant local de la présidence de l'UE.

Le 10^e FED, qui sera officiellement mis en place à compter du 1^{er} janvier 2008, incite les donateurs à améliorer la coordination, à harmoniser leurs procédures et leur alignement sur l'ordre du jour de leurs pays partenaires et à améliorer l'efficacité de l'aide. Les trois priorités qui seront probablement adoptées pour le 10^e FED en RDC sont la gouvernance, le développement social et humain et, pour finir, les infrastructures et le transport.

Soutien au processus d'élection

Immédiatement après la signature de l'accord de Pretoria, le Conseil Affaires générales et Relations extérieures de l'UE (CAGRE) a décidé³¹ d'accompagner le processus de transition vers la tenue d'élections libres et transparentes, en fonction des modalités fixées par l'accord de Pretoria. À la fin de l'année 2004 et en juillet 2005, un total de 19 millions d'euros a été accordé pour le processus électoral³² : et les 24 millions d'euros restants ont été attribués aux mesures de sécurité³³. À la demande du secrétaire général de l'ONU, l'UE a annoncé le 4 septembre 2006 un apport supplémentaire de 16 millions d'euros afin de contribuer partiellement au financement du second tour des élections présidentielles et des élections provinciales (toutes deux organisées le 29 octobre 2006). Ces contributions placent l'UE, y compris ses États membres, en tête des donateurs pour ce processus : l'UE finance plus de 80 % des frais généraux associés aux élections.

Le financement des élections est géré par l'intermédiaire d'un « fonds commun » de donateurs, géré par le PNUD/APEC³⁴. Le PNUD/APEC est chargé de soutenir la Commission électorale indépendante (CEI) dans le cadre de l'organisation des opérations électorales, avec l'assistance

³¹ Décision du Conseil du 27 janvier 2003.

³² Ce soutien financier de l'UE s'ajoute aux 100 millions d'euros apportés par les divers pays membres de l'UE.

³³ Les mesures de sécurité comprenaient un programme de soutien à la formation de la Police d'intervention rapide (PIR), à son équipement et à la réhabilitation des centres de formation.

³⁴ Appui au processus électoral en RDC.

de la division électorale de la MONUC. Certains donateurs, y compris des États membres de l'UE, préfèrent contribuer à l'organisation des élections de manière bilatérale ou partiellement bilatérale et participer partiellement au fonds commun. Cette méthode de paiement peut s'expliquer par l'urgence que revêt le fait de mettre les ressources à disposition et de rendre les contributions plus visibles. Les efforts techniques réalisés dans le cadre du processus électoral ont été accompagnés par la délégation à Kinshasa, qui a été renforcée par un expert en élections et son assistant.

Mission d'observation des élections

Les missions électorales sont considérées comme appartenant au mandat de l'UE : le traité sur l'Union européenne (1992) considère que la protection et la promotion des droits de l'Homme et le soutien de la démocratie sont l'une des pierres angulaires des politiques de coopération, de développement et des politiques extérieures de l'UE. Invitée par la CEI et convaincue que le succès du processus électoral revêt une importance vitale pour l'accomplissement de la période de transition en RDC et la stabilisation de l'ensemble de la région des Grands Lacs, la Commission a décidé d'envoyer une mission électorale en RDC. Cette mission a été déployée pour la première fois à l'occasion du référendum constitutionnel de décembre 2005. Elle a été déployée à nouveau le 30 juillet 2006, lors des élections législatives et du premier tour des élections présidentielles. Elle le sera également pour le second tour à venir et les élections provinciales du 29 octobre 2006. Suite au référendum, des recommandations ont été effectuées à l'adresse de la CEI, des institutions nationales, du PNUD et de l'APEC. Entre ces deux missions d'observation, la Commission assure le suivi du processus électoral.

Pour les élections, la mission a été déployée en RDC le 9 juin sous la direction du général Philippe Morillon, membre du Parlement européen (MPE). Avec un total de 286 observateurs³⁵ provenant des États membres, de Norvège, de Suisse et du Canada, cette mission est la plus vaste observation électorale jamais déployée par l'UE en Afrique.

Les missions électorales sont financées par le biais de la ligne budgétaire de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH). En 2006, 14 missions électorales ont été planifiées pour un total de 35 millions d'euros. Le coût des missions électorales de l'UE varie d'une mission à l'autre en fonction du nombre d'observateurs, de la durée de la mission, des frais de logistique dans le pays et de l'éventuel coût de la sécurité. La mission en RDC, la plus onéreuse, représente un coût de 1,7 million d'euros pour le référendum et de 7,7 millions d'euros pour les deux tours de l'élection. Douze membres du Parlement européen, menés par Jürgen Schröder, se sont joints à cette mission d'observation des élections. La délégation du Parlement européen a rejoint les conclusions de la déclaration préliminaire de l'UE publiée le 2 août 2006.

2.2. La PESC/PESD et la RDC

Le représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) pour la région des Grands Lacs africains³⁶

L'UE soutient le processus de paix en RDC depuis le début. Le CAGRE de l'UE a porté une attention toute particulière au processus et l'a soutenu par le biais d'initiatives diplomatiques.

³⁵ Quatorze dans l'équipe centrale, 36 observateurs à long terme, 66 observateurs à moyen terme et 170 observateurs à court terme.

³⁶ Actions communes du Conseil 96/250/PESC-25 mars 1996 ; 2003/447/PESC-8 décembre 2003 ; 2004/530/PESC-28 juin 2004 ; 2005/586/PESC-2 février 2005 et 2006/122/PESC-20 février 2006. Le salaire et les débours du RSUE et de son personnel sont financés par le budget de la PESC.

L'élément permanent le plus visible a été la désignation, le 25 mars 1996, d'Aldo Ajello en tant que RSUE pour la région des Grands Lacs africains. Sa mission, liée à la crise affectant l'ensemble de la région des Grands Lacs, consiste à appuyer les divers efforts visant à créer les conditions nécessaires à la résolution de cette crise. Elle inclut un soutien à l'ONU et à l'Union africaine (UA³⁷) et le maintien de contacts réguliers avec les gouvernements régionaux. Le RSUE réalise des rapports réguliers afin d'informer le Conseil au sujet des développements régionaux et formule des recommandations en matière de politique. Avec l'augmentation de l'implication européenne en RDC et le lancement des opérations en liaison avec la PESD, la mission du RSUE a également été étendue. Le RSUE sert de point central entre le représentant spécial du secrétaire général (SG/HR) et les chefs de mission EUPOL et EUSEC. Le SG/HR donne des orientations au chef de mission par le biais du RSUE. De son côté, le chef de mission transmet ses rapports au SG/HR par le biais du RSUE. Le RSUE fournit également des orientations en termes de politique locale au chef de mission de la police et assure la coordination avec les autres acteurs de l'UE, ainsi que les relations avec les autorités de l'État d'accueil³⁸.

La PESD est parvenue à bénéficier d'une meilleure visibilité et identité sur le terrain grâce à son représentant spécial. En outre, le RSUE aide à assurer la cohérence et la complémentarité des diverses actions de la PESD en RDC. Plus particulièrement, sa longue expérience dans la région a permis à Aldo Ajello d'acquérir une certaine crédibilité diplomatique et un réseau bien développé. Cela lui permet de contribuer à la résolution des tensions entre les différents acteurs impliqués dans la crise en RDC et de faciliter les initiatives et les négociations au niveau international. Il dispose également d'excellents contacts officiels et informels avec la délégation de la Commission européenne, ce qui l'aide à obtenir une plus grande cohérence entre les actions des deux principaux organes de l'UE. Prolongé à plusieurs reprises, le mandat du RSUE court jusqu'au 28 février 2007.

Les opérations de la PESD en RDC

Depuis 2003, l'UE a lancé quatre missions au titre de la PESD en RDC : deux opérations militaires (« Artémis » et EUFOR RD Congo) et deux missions civiles (EUPOL-Kinshasa et EUSEC RDC). Les missions de la PESD bénéficient du poids politique des États membres et entraînent la contribution d'experts hautement qualifiés issus de ces États membres. L'implication des membres de l'UE dans ces opérations contraste fortement avec leur faible contribution aux troupes de la MONUC. Comme il a été souligné dans la stratégie de sécurité de l'UE de 2003, ces missions ont été développées en étroite synergie avec l'ONU, étayant le concept de « multilatéralisme efficace ». Ni l'OTAN, ni l'Union africaine n'assurent une présence militaire en RDC³⁹.

- « Artémis⁴⁰ »

Suite au retrait de l'armée ougandaise en mai 2003, la situation humanitaire et sécuritaire dans la région de l'Ituri (nord-est de la RDC) s'est largement dégradée. Lorsque d'importants combats entre les milices Hema et Lendu ont atteint le centre-ville de Bunia, le petit contingent des troupes de la MONUC ne disposait ni des capacités ni du mandat nécessaires afin de stabiliser la situation et a été dépassé par l'accroissement de la violence. En mai 2003, le secrétaire général de l'ONU a donc fait appel au Conseil de sécurité et a demandé le déploiement d'une Force multinationale intérimaire d'urgence (FMIU) bien équipée, dirigée par un État membre, afin de réprimer la violence. La France a indiqué qu'elle était prête à déployer une force et a obtenu le

³⁷ Auparavant, jusqu'en 2002, Organisation de l'unité africaine (OUA).

³⁸ Voir les actions communes.

³⁹ La Commission et la présidence de l'Union africaine sont présentes au sein du CIAT. L'OTAN et la PESD se trouvent dans une situation complexe, minée par une concurrence en vue de bénéficier des mêmes ressources et capacités.

⁴⁰ Action commune du Conseil 2003/319/PESC-8 mai 2003.

soutien de plusieurs États de l'UE. Cette réponse positive de la France pouvait partiellement s'expliquer par la crise précédente en Irak (qui avait provoqué un antagonisme avec les États-Unis), tandis que certains observateurs associaient également l'opération en Ituri à l'opération « Turquoise » menée par la France au Rwanda en 1994.

Le 30 mai 2003, l'UE a reçu un mandat de l'ONU pour la FMIU, par le biais de la résolution 1484 (2003). Ce mandat autorisait la FMIU à contribuer à la stabilisation de la situation humanitaire à Bunia, à assurer la protection de l'aéroport et des personnes déplacées dans les camps de Bunia et, si la situation l'exigeait, à contribuer à la sécurité de la population civile, du personnel des Nations unies et de la présence humanitaire au sein de la ville. La mission, avec la France en tant que nation-cadre⁴¹, a été lancée le 12 juin 2003 et s'est achevée le 1^{er} septembre de la même année, la responsabilité de la zone étant rendue à la MONUC. L'opération était clairement limitée à la fois en termes de temps et d'espace, ce qui devait garantir son succès.

« Artémis » revêtait une importance spécifique du fait que :

- l'opération a eu un impact positif sur le processus de paix en RDC. Le conflit en Ituri (qui impliquait directement les principaux protagonistes au niveau national et régional en RDC) risquait de faire échouer le processus de paix. Le calendrier de mise en place de cette opération était crucial dans la mesure où la transition était lancée le 30 juin 2003 ;
- elle a donné à la MONUC la latitude nécessaire pour augmenter de façon critique sa capacité sur le terrain et son mandat⁴² et maintenir ainsi la crédibilité de l'ONU par rapport au processus de paix (ce qui était tout particulièrement important dans le contexte du Rwanda en 1994). « Artémis » est devenu l'un des arguments en faveur du renforcement de la MONUC ;
- il s'agissait de la première opération militaire autonome de l'UE en dehors de l'Europe, ne s'appuyant pas sur l'OTAN ou sur une autre assistance, ce qui représentait donc une avancée fondamentale pour la PESD.

Comme mentionné dans l'action commune, l'opération « Artémis » a bénéficié d'un budget de 7 millions d'euros pour les frais courants. Les États membres ont directement financé le reste des dépenses⁴³, en vertu du principe d'imputation des dépenses à leur auteur. « Artémis » représentait une mission de premier plan, à hauts risques, importante sur le plan politique pour les développements ultérieurs de la PESD, en Afrique et ailleurs.

L'Ituri est toutefois demeurée instable suite à la retraite d'« Artémis » et au transfert des responsabilités à la MONUC. L'une des principales raisons en était la lenteur du processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion, qui n'a pas connu d'avancée majeure avant 2005. Depuis lors, de nombreux membres de milices démobilisés ont rejoint les groupes armés qui continuent à ravager les zones rurales. L'impact des violations massives des droits de l'Homme dans la région requérait une concentration sur le secteur de la justice. En maintenant un engagement en Ituri, la Commission européenne et la coopération française ont financé la restauration progressive de la justice pénale à Bunia de 2004 à 2006. En juin 2006, la Commission européenne a décidé d'élargir le premier programme avec un apport de 7,9 millions d'euros à un fonds général de 11,5 millions d'euros, en collaboration avec les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Belgique. Ce programme, baptisé REJUSCO, renforcera l'ensemble de la chaîne de justice pénale

⁴¹ Conformément au concept de nation-cadre de l'UE (24 juillet 2002). En tant que nation-cadre, la France fournissait le gros du contingent, le quartier général opérationnel (CPCO de Paris), dont le commandant de l'opération et le commandant de la force. Les autres pays ayant envoyé des troupes étaient le Royaume-Uni, la Belgique, la Suède, l'Autriche, l'Allemagne et, en dehors de l'UE, le Brésil, le Canada et l'Afrique du Sud.

⁴² Résolution 1493 (2003) du Conseil de sécurité des Nations unies.

⁴³ La France, en qualité de nation-cadre, a participé pour un montant estimé de 46,58 millions d'euros.

avec le soutien de la police, des institutions judiciaires (y compris les prisons), des acteurs de la justice (police judiciaire, magistrats, défense juridique, responsables pénitentiaires) et les « clients » du système judiciaire (témoins, victimes et accusés).

- *EUPOL-Kinshasa*⁴⁴

L'accord de Pretoria du 17 décembre 2002 et le mémorandum sur la sécurité et l'armée du 29 juin 2003 prévoyaient l'établissement d'une unité spéciale de la Police nationale congolaise (PNC) : l'Unité de police intégrée (UPI), afin d'assurer la protection des institutions de transition et de renforcer l'appareil de sécurité interne. En décembre 2003, le Comité politique et de sécurité (COPS) a accepté de soutenir l'établissement de l'UPI. Le projet UPI faisait suite à une triple approche : assistance technique et réhabilitation d'un centre de formation et fourniture de l'équipement opérationnel de base, formation de l'UPI et phase de déploiement avec suivi, suivi et accompagnement de la mise en œuvre concrète du mandat de l'UPI après la phase de formation initiale.

La première et la deuxième étape étaient sous la responsabilité de la Commission (avec une approche communautaire) et étaient financées par le biais du FED (6 millions d'euros). Les États membres ont participé à hauteur de 2,3 millions d'euros en espèces et en nature (armes et équipement de maintien de l'ordre). La PESC a apporté le complément de 585 000 euros, nécessaire afin d'acheter certains équipements manquants (armes, grenades et munitions). Au total, 1 050 officiers de l'UPI et 40 intervenants congolais ont été formés. L'aspect communautaire officiel de la mission a pris fin le 30 avril 2005. Grâce au mécanisme de réaction rapide (MRR⁴⁵), la Commission a également financé la réhabilitation de la base opérationnelle de l'UPI à Kinshasa, pour 1,05 million d'euros.

Le Conseil a mis en œuvre la troisième étape avec une mission PESD dénommée EUPOL-Kinshasa. Cette mission a été approuvée le 9 décembre 2004. EUPOL-Kinshasa, qui accompagnait la phase de développement de l'UPI, devait veiller à ce que l'UPI agisse conformément aux normes de formation reçues dans le centre de formation, ainsi qu'en vertu des normes et des meilleures pratiques internationales dans le secteur.

La mission EUPOL comportait initialement vingt-neuf officiers de police et personnels internationaux, dirigés par le commissaire Custodio. Au nombre des pays participants figuraient la France, l'Italie, le Portugal, la Suède, les Pays-Bas et la Belgique, ainsi que deux nations invitées, le Canada et la Turquie. Partiellement déployée en RDC depuis le 3 février 2005, la mission EUPOL-Kinshasa a été officiellement lancée le 12 avril 2005⁴⁶. Les observateurs EUPOL déjà installés à Kinshasa ont participé à des formations spécialisées, dispensées aux policiers de l'UPI, qui se sont achevées en juin 2005.

Prolongée le 21 novembre 2005 jusqu'au 30 avril 2006, la mission était également chargée de renforcer le lien existant avec la mission EUSEC RDC en matière de réforme du secteur de la sécurité. La mission EUPOL contribue, depuis mars 2006, à la formation continue de l'UPI⁴⁷. En

⁴⁴ Action commune du Conseil 2004/847/PESC-9 décembre 2004 ; Action commune du Conseil 2005/822/PESC-21 novembre 2005 ; Action commune du Conseil 2006/300/PESC-21 avril 2006 ; Réglementation du Conseil n° 381/2001-26 février 2001, créant un MRR.

⁴⁵ Le mécanisme de réaction rapide a été créé en 2001 afin de permettre à la Communauté de réagir de manière souple, rapide et efficace aux situations d'urgence ou à une crise menaçant la loi et l'ordre public. Les policiers de l'UPI, qui avaient terminé leur formation, ne disposaient pas de locaux et sont devenus une menace pour l'ordre public. Réglementation du Conseil n° 381/2001 du 26 février 2001, créant un mécanisme de réaction rapide.

⁴⁶ Pendant la cérémonie de lancement du 30 avril, le SG/HR Javier Solana et le Commissaire Louis Michel étaient tous deux présents à Kinshasa. Cette cérémonie a officiellement mis fin à l'action communautaire.

⁴⁷ Depuis juillet 2005, la mission EUPOL participe également à l'opération de recensement et d'enregistrement des membres de la Police nationale congolaise (PNC) dirigée par l'Afrique du Sud et, depuis janvier 2006, la mission EUPOL fait partie du groupe de réflexion sur la réforme et la réorganisation de la PNC.

avril 2006, EUPOL a été renforcée pendant la durée des élections en RDC, avec vingt-neuf officiers de police, dont deux policiers en provenance du Mali et treize en provenance de l'Angola. EUPOL-Kinshasa est devenue un élément de soutien à la coordination de la police ; elle devait assurer une action coordonnée et efficace des unités congolaises de contrôle des foules à Kinshasa, en cas de perturbations pendant la période électorale⁴⁸. Actuellement, cette mission bénéficie d'un mandat qui s'étend jusqu'au 31 décembre 2006.

La mise en place de l'opération a demandé beaucoup de temps, malgré le petit nombre de personnes déployées. Lorsque EUPOL-Kinshasa a été entièrement déployée, près de quinze mois s'étaient écoulés depuis la première déclaration en faveur de l'implication de l'UE dans la réforme de la police. Le délai de mise en œuvre de l'élément final du projet reflète les désaccords internes de l'UE concernant la forme que devait prendre le projet. En outre, les différences de concept entre les deux piliers ont eu des conséquences sur le processus de prise de décision et le calendrier. D'une part, la Commission était favorable à une petite mission, avec une implication à plus long terme. D'autre part, le Conseil favorisait une approche de type gestion de crise, qui impliquait donc une réponse rapide. Pour finir, les deux initiatives ont été développées en peu de temps. Les difficultés politiques et techniques sur le terrain ont ralenti le développement du projet. Le gouvernement congolais rencontrait des difficultés à trouver et à regrouper un nombre suffisant de policiers. À la fin du programme, il a mis à la disposition de l'UPI une base opérationnelle, laquelle exigeait malheureusement d'être nettoyée et remise en état.

La mission disposait initialement d'un budget PESC de 4,370 millions d'euros. En avril 2006, en raison du renforcement temporaire d'EUPOL-Kinshasa pour le processus électoral, ce budget a été augmenté de 3,5 millions d'euros. EUPOL est de surcroît autorisée à faire appel aux apports financiers bilatéraux spéciaux afin de fournir d'autres équipements aux unités congolaises de contrôle des mouvements de foule à Kinshasa. Des arrangements financiers spécifiques ont été directement convenus entre le chef de mission et les participants bilatéraux.

L'action d'EUPOL a été limitée à une petite unité de la police de la RDC. La Police nationale congolaise (PNC) doit désormais coordonner et organiser ses unités, celles formées par les donateurs (UPI, PIR), ainsi que celles qui n'ont pas été formées par les donateurs. D'une façon plus générale, il importe de réfléchir davantage à la mise en place d'une organisation cohérente et d'une police professionnelle en RDC. L'UPI a néanmoins fait preuve de calme et de professionnalisme dans la gestion de la foule pendant les manifestations de Kinshasa.

- *EUSEC RDC*⁴⁹

L'EUSEC, lancée le 2 mai 2005, est une mission de conseil à petite échelle en vue de la réforme du secteur de la sécurité, destinée à soutenir les Forces armées de RDC (FARDC). Les experts déployés lors de la mission EUSEC sont affectés à des postes cruciaux au sein de l'administration congolaise⁵⁰.

Le concept d'une mission de conseil de l'UE concernant la réforme du secteur de la sécurité a été lancé à la fin de l'année 2004 par la France et la Belgique dans le cadre d'un document informel conjoint destiné au Comité politique et de sécurité (COPS). La nécessité de déployer des efforts supplémentaires de la part de la communauté internationale dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité était alors devenue de plus en plus manifeste, la progression de la réforme

⁴⁸ La mission EUPOL renforcée mène une action de conseil et d'assistance à deux niveaux : i) au niveau des centres de décision de la PNC, le Centre national des opérations de l'Inspection générale et le Centre provincial de l'Inspection générale, ii) au niveau des unités de police anti-émeutes de la capitale, dont la Police d'intervention rapide (PIR), le Groupe mobile d'intervention (GMI) et l'Unité de police intégrée (UPI).

⁴⁹ Action commune du Conseil 2005/355/PESC-2 mai 2005.

⁵⁰ Y compris le cabinet du ministère de la Défense, l'état-major général des FARDC, la Commission nationale de démobilisation et de réinsertion (CONADER)...

du secteur de la sécurité étant très lente⁵¹. Les efforts de la communauté internationale pour atteindre l'objectif visé, qui consistait en la création de dix-huit brigades intégrées, devaient être renforcés. La première mission de l'EUSEC était de délivrer une expertise technique concernant le commandement et le contrôle, la gestion budgétaire et financière, la formation, la comptabilité et la gestion des contrats et des soumissions. Dans ce contexte, la Commission a décidé de rénover les centres de « brassage »⁵² de Luberizi et de Kisangani. Comme cela apparaît dans l'action commune, le chef de mission devait agir en coordination avec EUPOL-Kinshasa afin d'assurer la cohérence des deux missions dans le contexte plus large des activités de l'UE en RDC et d'opérer en coordination avec la délégation de la Commission.

Une seconde mission a été confiée en 2005 à l'EUSEC : « EUSEC FIN », un projet destiné à mettre en place un système de chaîne de paiement pour les FARDC. Ce programme de chaîne de paiement a été lancé le 1^{er} décembre 2005 et cible l'un des principaux points faibles des FARDC : le détournement d'une part considérable des salaires des soldats et la question des soldats fantômes à l'origine d'une importante corruption. Dans la mesure où la plupart des soldats sont peu, voire pas payés, ils sont également contraints de se ravitailler auprès de la population civile, ce qui limite leur capacité opérationnelle. Le fondement du projet EUSEC FIN est la séparation de la chaîne de paiement de la chaîne de commandement. Dans la pratique, il s'agit de simplifier la procédure de versement des salaires et de réduire les risques de détournement de fonds. Le programme est le résultat d'un contrôle du système de chaîne de paiement, effectué par l'EUSEC en août 2005. L'EUSEC FIN implique le déploiement de plusieurs conseillers internationaux dans le système de chaîne de paiement, jusqu'au niveau des unités de brigade. Cette partie du programme EUSEC bénéficie d'une autorisation d'une durée de dix-huit mois.

En dehors du paiement des soldats en lui-même, un autre point important limitant le succès de l'intégration dans l'armée jusqu'à présent, est le manque de programmes ciblant les familles des soldats, qui sont souvent abandonnées à elles-mêmes. Pour régler ce problème, la Commission européenne est impliquée dans l'amélioration des conditions de vie des FARDC et de leur famille par le biais du financement de « mesures d'accompagnement ».

Au cours du printemps 2006, l'EUSEC a également élaboré un document proposant un cadre élargi pour la réforme du secteur de la sécurité en RDC, sur le fondement du concept général de réforme du secteur de la sécurité, développé par l'OCDE. L'EUSEC propose une stratégie de coopération au niveau multinational afin d'améliorer la coordination entre la communauté de donateurs et d'éviter les incompréhensions.

L'un des grands succès de l'EUSEC est le fait d'être parvenue à occuper une position stratégique parmi les divers acteurs impliqués dans la réforme du secteur congolais de la sécurité. Ceci a permis à la mission de réagir rapidement de manière à éviter les blocages et à exploiter les opportunités d'action. L'EUSEC est parvenue à préserver la confiance des autorités congolaises dans ce domaine très sensible. L'une des plus grandes faiblesses de la réforme du secteur de la sécurité et du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion en RDC est le grand nombre d'acteurs nationaux et internationaux impliqués. La principale difficulté est la coordination adaptée de ces efforts afin d'éviter que certains acteurs congolais n'exploitent les divers accents avancés par certains acteurs bilatéraux. Des problèmes sont également apparus du fait de l'absence de compatibilité entre certains matériels fournis par les donateurs.

La mission EUSEC a reçu une somme de 1,6 million d'euros sur le budget PESC de mai 2005 à mai 2006, 1,84 million d'euros pour le projet de chaîne de paiement et un complément de 4,75 millions d'euros jusqu'en juin 2007.

⁵¹ Le principal effort à l'époque consistait en une initiative belge visant à former la première brigade intégrée de Kisangani, opération « Avenir ». La France et le Luxembourg ont participé à cette initiative.

⁵² Le brassage est le processus de mélange et d'intégration des divers groupes armés congolais.

- *EUFOR RD Congo*⁵³

Le 27 décembre 2005, l'ONU (Département des opérations de maintien de la paix, DOMP) a demandé l'aide de l'UE en vue de sécuriser les élections en RDC. Le Conseil a approuvé le concept d'opérations de la mission EUFOR le 23 mars 2006 et, le 25 avril, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la résolution 1671 (2006) l'autorisant. La mission EUFOR représente une autre étape dans la relation entre l'UE et l'ONU. Les missions MONUC et EUFOR RDC agissent en étroite collaboration, notamment dans le cadre de l'action « Kinshasa, une ville sans armes ». Le mandat de la MONUC a été prolongé jusqu'au 15 février 2007, contrairement à l'EUFOR RDC dont le mandat se poursuit uniquement jusqu'à la fin officielle du processus d'élections et ne sera pas prolongé.

L'EUFOR RD Congo est déployée en appui de la MONUC pendant la période électorale. Elle se compose d'une force d'avant-garde déployée à Kinshasa, où la MONUC est peu présente, d'une réserve au Gabon et d'une réserve hors théâtre d'opération basée en Europe. La mission a été lancée le 12 juin 2006 et doit s'achever quatre mois après la date du premier tour des élections en RDC (30 juillet) ; le rapatriement des troupes doit être achevé au 30 novembre 2006. Cette mission est limitée dans le temps (quatre mois), à un seul lieu (Kinshasa) et à des tâches concrètes (force dissuasive, outre le travail de la MONUC au cours des élections). Elle a dû intervenir à Kinshasa (en compagnie de la MONUC) suite aux affrontements entre les partisans de Bemba et de Kabila, qui ont eu lieu entre le 20 et le 22 août 2006. Ces incidents ont représenté une menace importante pour le processus électoral, étant donné que Kabila et Bemba sont les candidats qui s'affronteront lors du second tour des élections.

La décision du déploiement de l'EUFOR RDC a été considérablement retardée, car il a été quelque peu difficile de trouver une nation-cadre. La capacité requise en termes d'installations de commandement et de contrôle exclut la majorité des États membres de l'UE. Seuls la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne possèdent les installations de quartier général nécessaires pour diriger une force multinationale. Étant donné que ni le Royaume-Uni ni la France n'étaient disponibles⁵⁴, seule l'Allemagne pouvait se charger de cette mission, ce qui mettait le pays dans une position difficile⁵⁵. À Berlin, certains n'étaient pas à l'aise face à différents aspects de l'opération, à l'image de considérations politiques générales concernant le déploiement des forces armées allemandes pour des opérations à l'étranger ainsi que d'éventuels projets de certains États de l'UE à l'égard de la RDC et de l'Afrique centrale. Le renforcement de la cellule civilo-militaire actuelle, qui opère depuis le Conseil, en un quartier général opérationnel plus développé et permanent pourrait être une solution afin d'éviter de tels délais à l'avenir. Cela renforcerait également l'identité de la PESD. Les principaux pays ayant fourni des troupes pour l'EUFOR RDC sont la France, l'Allemagne et la Pologne. La plupart des États membres contribuent à cette mission.

L'EUFOR RDC représente un coût total de 60 millions d'euros. Dans le cadre du mécanisme « Athena⁵⁶ », la mission a reçu 16,7 millions d'euros pour les frais courants et le restant des dépenses est directement financé par les États membres sur le fondement du principe d'imputation des dépenses à leur auteur. Les coûts prévus pour la contribution allemande

⁵³ Action commune du Conseil 2006/319/PESC-27 avril 2006.

⁵⁴ Le Royaume-Uni a clairement déclaré avoir d'autres engagements importants pendant cette période (en Afghanistan et en Irak). La France estimait qu'elle avait déjà été nation-cadre pour « Artémis » et qu'il était temps qu'un autre pays européen assume les responsabilités.

⁵⁵ Le débat relatif au quartier général est également reflété dans Biscop S. (2006), « NATO, ESDP and the Riga Summit : No Transformation without Re-Equilibrium », *Egmont Papers* 11, Bruxelles, Institut royal des relations internationales (IRRI-KIIB).

⁵⁶ Établi par le Conseil en février 2004, le mécanisme « Athena » gère le financement des frais communs aux opérations ayant des implications militaires ou en matière de défense. La part des frais financés en commun par rapport au total des coûts marginaux pour une opération est restreinte (moins de 10 %).

s'élèveront à environ 20 millions d'euros, et seront couverts par le budget de la défense allemande. Lors d'un entretien, un ministre d'État allemand a rappelé que « *l'Allemagne paie également une large part des frais de la MONUC* » et que l'Allemagne avait fourni des fonds considérables afin de couvrir les frais des élections : « *Cet investissement dans l'EUFOR est réalisé afin de protéger notre investissement encore plus important au Congo au cours des dernières années. Nous parlons en effet de sécuriser financièrement l'ensemble du processus de transition afin d'éviter que cet investissement ne soit finalement réduit à néant*⁵⁷ ». Ce commentaire souligne l'importance que revêtent, pour l'UE, le soutien et la protection de son investissement à long terme dans le processus de transition en RDC, dans le domaine politique, économique et du développement.

2.3. Les États membres

Plusieurs États membres de l'UE sont présents de longue date en RDC. Il s'agit notamment de la Belgique (l'ancienne puissance coloniale), de la France et, dans un moindre degré, du Royaume-Uni et du Portugal (par le prisme de ses intérêts politiques en Angola). D'autres États membres de l'UE, comme les Pays-Bas, sont de plus en plus impliqués dans la région.

Un développement crucial pour le renforcement de la position de l'UE en Afrique a été le sommet franco-britannique organisé à Saint-Malo le 4 décembre 1998. La visite conjointe de la région des Grands Lacs par les ministres Jack Straw et Hubert Védrine en janvier 2002 peut être considérée comme ayant une valeur stratégique et symbolique importante. Cette visite et « l'esprit de Saint-Malo » ont ouvert la possibilité, pour la France et le Royaume-Uni, d'influer et d'exercer une pression sur les pays de la région avec laquelle ils avaient une relation « privilégiée ». Le sommet de Saint-Malo a été suivi de plusieurs autres rencontres au cours desquelles la France et le Royaume-Uni garantissaient une coopération accrue sur les affaires africaines, comme le sommet du Touquet organisé le 4 février 2003 et le sommet de Lancaster House en novembre 2003. Le communiqué du sommet du Touquet faisait tout particulièrement référence à l'effort conjoint en vue de reconstruire une armée nationale en RDC, ainsi qu'au rôle de la coopération franco-britannique en tant que moteur de l'UE⁵⁸.

L'investissement accru de l'UE en RDC s'est associé à celui de plusieurs de ces États membres. Cette augmentation a été particulièrement importante pour le Royaume-Uni, lorsque l'investissement du DFID⁵⁹ est passé de 5,6 millions de livres sterling en 2001 à 62 millions en 2006-2007⁶⁰. Une grande partie des dépenses du Royaume-Uni ont été consacrées à la CEI.

La Belgique a pris la tête des efforts internationaux de réforme du secteur de la sécurité des Forces armées de la RDC (FARDC) et a été rejointe par les Pays-Bas et le Royaume-Uni. La France continue à jouer un rôle considérable dans le soutien de la Police d'intervention rapide (PIR). Au sein de l'UE, la France et la Belgique ont toutes deux activement participé au maintien à l'ordre du jour de l'UE de la RDC et de la région. En 2001, plusieurs initiatives ont été prises à cet égard lorsque la Belgique occupait la présidence de l'UE. La plus visible fut la mission conjointe de Louis Michel, de Javier Solana et du Commissaire de l'UE Chris Patten en novembre 2001. En ce qui concerne les FARDC, la Belgique prend également la tête du plan de livraison d'équipement aux brigades intégrées.

La France a joué un rôle central en RDC, tout particulièrement par le biais de sa position au Conseil de sécurité de l'ONU et dans l'UE. L'effort envers un engagement multilatéral a été

⁵⁷ Entretien avec Gernot Eler, ministre délégué aux Affaires étrangères, sur le site Internet de la MONUC, le 27 avril 2006.

⁵⁸ http://www.ambafrance-uk.org/article.php3?id_article=4972.

⁵⁹ Ministère du Développement international.

⁶⁰ <http://www.dfid.gov.uk/countries/africa/congo.asp>.

soutenue par un engagement bilatéral plutôt restreint mais ciblé (le secteur de la police). Le personnel français est bien représenté dans les missions PESD en RDC. Dans le cas d'« Artémis », deux catégories d'objectifs ont été associés : la préservation des intérêts français dans la région et le renforcement de la PESD. En outre, pour diverses raisons, mener une opération dans cette région sous la bannière du drapeau français aurait été compliqué, car cela aurait pu être exploité dans le cadre de l'engagement français dans la région au début des années 1990 (Rwanda et opération « Turquoise »).

Les Pays-Bas ont été particulièrement actifs dans les domaines du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion, de la réforme du secteur de la sécurité, où ils représentent le donateur le plus important du programme multi-pays de réintégration. Ils ont également soutenu financièrement les efforts de l'Afrique du Sud dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, tout particulièrement dans la partie est du pays.

La plupart des pays de l'UE précités sont également impliqués dans divers mécanismes de coordination qui ont été établis concernant la RDC, (comme le groupe de contact) et disposent d'un (petit) contingent au sein de la MONUC.

Les réunions des chefs de mission, régulièrement organisées à Kinshasa en présence du chef de la délégation de la Commission européenne, constituent l'occasion pour les États membres de l'UE d'élaborer une position commune et de parler par le biais d'une seule voix de sujets sensibles en présence du gouvernement congolais et d'autres membres de la communauté internationale (dans le cas du CIAT).

3. Coordination et cohérence de la politique de l'UE en RDC

Au sein des institutions de l'UE, un grand nombre d'acteurs est impliqué dans les procédures de développement des politiques et de prise de décision dans le cadre de l'action extérieure de l'UE. Il s'agit notamment des acteurs du premier pilier de l'UE ainsi que ceux des diverses structures qui ont été développées dans le cadre du second pilier : la PESC et la PESD. La Commission est entièrement impliquée dans le processus de décision de la PESC. Celle-ci dispose d'une importance particulière en raison de ses ressources financières, y compris celles relevant de la coopération au développement, et du réseau très étendu des délégations de la Commission. C'est elle qui gère le budget de la PESC. Le Conseil dispose d'une structure administrative assez limitée autour du SG-HR. Les États membres, par le biais du COREPER, du COPS, du Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises, de l'état-major de l'UE (EMUE) et de la multitude de groupes de travail du Conseil, gèrent le processus de prise de décision d'une main ferme. Les responsables nationaux travaillent en outre en plus étroite collaboration qu'auparavant. Comme Duke et Vanhoonacker le montrent dans leur étude sur la gouvernance administrative au sein de la PESC⁶¹, les acteurs de la PESC basés à Bruxelles font preuve d'une socialisation de plus en plus intense. Celle-ci découle des réunions de coordination régulièrement organisées entre un nombre croissant de diplomates basés à Bruxelles.

Le COPS (organe central de la PESC) prépare les décisions pour le CAGRE et exerce un contrôle politique et stratégique général sur les opérations de gestion de crises civiles et militaires⁶². La Commission est entièrement impliquée dans les délibérations du COPS. Les décisions administratives, financières et juridiques sont prises par les conseillers RELEX qui se réunissent régulièrement. Le chef de mission⁶³ ou le commandant des forces assure la gestion quotidienne de ces missions. Officiellement, ce mécanisme assure la coordination entre les acteurs financiers et opérationnels impliqués dans les missions de la PESD à Bruxelles. La coordination entre ces deux organes au niveau stratégique est également officieusement renforcée par les contacts réguliers entre le SG/HR et le Commissaire au développement et leurs collaborateurs. Ce flux d'informations direct permet de gagner en temps et en efficacité.

Comme nous pouvons le constater dans les actions communes, le Conseil incite officiellement à la coordination de la PESD et des actions communautaires. Cependant, comme le démontre le développement par la Commission et le Conseil de concepts distincts en matière de réforme du secteur de la sécurité, la Commission et le Conseil ont adopté des points de vue stratégiques différents dès le départ. Pour la Commission, l'implication à long terme revêt une importance centrale, car elle place la bonne gestion et la transparence au cœur des préoccupations. Le Conseil est plus orienté vers les opérations, avec un intérêt immédiat pour la stabilisation et donc la réaction rapide. Sur le plan financier, les moyens sont également différents et définissent le type d'actions que la PESD et la Commission peuvent gérer, la Commission étant responsable de l'important budget du FED (9^e FED : 23,6 milliards d'euros pour cinq ans) et le Conseil disposant du budget relativement réduit de la PESC (102 millions d'euros en 2006), géré de surcroît par la Commission. En outre, les missions de la PESD en RDC semblent juxtaposées si l'on ne bénéficie pas d'un aperçu complet de la politique de la PESC/PESD et de ses objectifs.

Les bureaucraties de la Commission et du Conseil protègent leurs propres intérêts mais, parfois, une convergence d'opportunités peut permettre d'établir un équilibre fragile. La réalité concrète

⁶¹ Duke S. et Vanhoonacker S. (2006), « Administrative Governance in the CFSP », in *European Foreign Affairs Review*, vol. 11, n° 2, été, p. 163-182.

⁶² C'est en cette qualité qu'il est aidé par le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises ou le Comité militaire de l'UE.

⁶³ Le chef de mission signe les contrats de travail et de mise en œuvre de mission au sein de la Commission.

affrontée en RDC a regroupé les stratégies, ce qui a permis le développement d'actions plus efficaces.

Sur le terrain, la délégation en RDC joue un rôle de soutien et de coordination important, et comble une lacune opérationnelle, en informant les missions ou en participant activement aux réunions des chefs de mission et du CIAT. La coordination entre les institutions de l'UE sur le terrain est moins structurelle qu'entre les acteurs de Bruxelles et dépend principalement des contacts personnels entre les acteurs (entre le RSUE, la délégation de la Commission et les différents chefs de mission). Dans le cas particulier de la RDC, cette coordination informelle démontre sa solidité et est probablement améliorée par la bonne coordination qui règne à Bruxelles. Elle reste néanmoins vulnérable et limitée dans le temps, étant donné qu'elle ne dépend pas d'une organisation structurelle, car le remplacement d'un ou de plusieurs acteurs pourrait modifier ces relations.

Les relations entre les institutions de l'UE et les États membres sont bonnes à Bruxelles mais sont plus complexes sur le terrain. Les États membres souhaitent accorder une meilleure visibilité à leurs actions nationales qu'à celles de l'UE.

Pour assurer la complémentarité et éviter la duplication des actions de la PESD à l'appui de la réforme du secteur de la sécurité et d'autres activités d'assistance gérées par la Commission, la coordination avec cette dernière est nécessaire dès les premières étapes de la planification, à la fois à Bruxelles et au niveau de la délégation de la Commission. La coordination doit également être assurée avec les États membres qui sont engagés de façon bilatérale dans les activités liées à la réforme du secteur de la sécurité, ainsi que l'ONU et les autres donateurs. Pour faciliter la coordination entre le Conseil et la Commission, un concept général de l'UE doit être développé en matière de besoins en réforme du secteur de la sécurité.

L'UE examine actuellement les propositions visant à renforcer les structures opérationnelles sur le théâtre des opérations. Ceci inclut des questions telles que la double responsabilité du RSUE, responsable de la PESD et des activités de la Commission. Ce débat au sein de l'UE se déroule d'une certaine façon parallèlement aux débats au sein de l'ONU concernant la position du représentant spécial du secrétaire général et du coordinateur résident de l'ONU. Un tel « double chapeau » au sein du système de l'UE est apparu en Macédoine, où il est devenu évident qu'il présentait également certains désavantages. L'une des solutions pourrait résider dans l'ajout d'un ou de plusieurs adjoints au RSUE. D'autres idées impliqueraient un rôle leader pour la présidence en matière de réforme du secteur de la sécurité, mais les vingt-cinq États membres ne possèdent pas tous les ressources nécessaires afin de prendre une telle mission supplémentaire en charge, la présidence changeant tous les six mois.

Un autre problème potentiel est l'absence d'analyse commune au niveau de l'UE. La Commission et le Conseil produisent chacun leur propre analyse à partir de sources différentes. Dans le cas particulier de la RDC, cette particularité semblait poser moins de problèmes en raison des contacts positifs entre les divers acteurs. Ceci dit, la question d'une « sensibilité situationnelle » commune revêt une importance cruciale pour garantir la cohérence dans tous les domaines de la politique, tout comme l'est la nécessité de relier fonctionnellement les capacités de gestion de crise du second organe avec les compétences à long terme de la Communauté, tout particulièrement au niveau de la reconstruction postérieure aux conflits. Le contrat de gouvernance concernant la RDC pourrait représenter un outil important à cet égard.

Conclusion

Au cours des cinq dernières années, le rôle de l'UE en RDC est devenu de plus en plus important. D'acteur essentiel de la coopération au développement, l'UE est devenue un acteur essentiel dans de nombreux domaines, y compris dans la sécurité. Outre une coopération renouvelée depuis l'ouverture politique de 2001, cette évolution reflète les grandes avancées de la PESC et de la PESD depuis 2003. Avec quatre missions PESD qui couvrent une vaste gamme de capacités, l'implication de l'UE en RDC peut être considérée comme une nouvelle étape importante pour le renforcement des relations entre l'UE et l'Afrique.

Actuellement, l'UE, en association avec ses États membres, est de loin le principal acteur en RDC. Cette décennie de conflits en RDC a eu des retombées négatives dans toute la région. La nature régionale du conflit au Congo a démontré le besoin de coopération entre les pays de l'UE. La rencontre de Saint-Malo revêtait une importante valeur politique à cet égard, étant donné qu'elle a rapproché les Français et les Anglais sur la question de l'Afrique. Comme on en convient généralement, la multitude de défis et de menaces émanant d'États faillis ou encore fragiles, des groupes non gouvernementaux et des problèmes transnationaux, comme le crime et le terrorisme, exigent une réponse multifonctionnelle et souple. De surcroît, le besoin de renforcer la cohérence et la coordination entre les domaines de la politique est perçu par un nombre croissant d'acteurs.

Comme Marta Martinelli le déclare dans son étude récente relative à EUPOL⁶⁴, la variété des instruments à la disposition de l'Union lui permet de jouer un rôle significatif dans l'ensemble du cycle de vie d'une crise, avant qu'elle ne débute par la prévention du conflit, pendant la crise par le biais de ses outils de gestion des crises, comme les déploiements militaires, les pressions diplomatiques et l'intervention humanitaire, et après la crise, avec les politiques de développement et d'établissement de la paix à long terme.

Par le biais de la PESC/PESD et de l'implication des États membres, l'UE peut garantir l'atteinte d'objectifs à court terme, tandis que les outils et les instruments de la Communauté peuvent veiller à ce que l'intervention de l'UE opère dans les limites des objectifs à long terme.

La réalité de l'intervention de l'UE en RDC témoigne de l'existence d'intérêts communs forts entre les deux institutions de l'UE et les politiques bilatérales poursuivies par les États membres en matière de réforme du secteur de la sécurité. L'expérience indique également l'existence d'un objectif commun entre les actions mises en œuvre par la Commission et le Conseil : les mesures d'accompagnement identifiées par la mission EUSEC ont reçu le soutien financier de la Commission ; l'opération « Artémis » a été suivie du projet « justice » pour la région d'Ituri ; enfin, et tout particulièrement, la mission EUPOL-Kinshasa a été organisée dans la continuité du projet de formation de l'UPI financé par la Commission.

Même si la mise en œuvre et la coordination des actions de l'UE en RDC ont été un succès, il est néanmoins trop tôt pour établir des conclusions concernant les résultats des actions menées pour le pays et sa population. Il reste également à développer une vision à long terme de l'action de développement de l'UE en RDC après les élections. Jusqu'à présent, la plupart des interventions bénéficiaient d'une orientation à court terme, ce qui explique pourquoi il a été possible d'obtenir certains succès. Ces actions étaient en outre conçues et mises en œuvre par plusieurs personnalités au sein de l'administration de l'UE, qui disposaient d'une vision très claire de ce qu'il convenait de faire et qui se sont retrouvées à la même époque responsables de la politique de l'UE en RDC. Par conséquent, les réussites à court terme ne pouvaient pas être

⁶⁴ Martinelli M. (2006), « Helping Transition : the EU Police Mission in the DRC (EUPOL Kinshasa) in the Framework of EU Policies in the Great Lakes », in *European Foreign Affairs Review*, vol. 11, n° 3, automne, p. 379-400.

considérées comme des garanties de réussite à long terme. Ces réussites dépendront de l'existence d'une vision politique claire concernant le futur de la RDC, qui manque aujourd'hui.

La réussite de la coordination ad hoc des actions de l'UE en RDC ne peut cacher le fait que des efforts supplémentaires doivent être déployés pour que les opérations de la PESD utilisent de manière rationnelle les structures de gestion de la crise, disposent de chaînes de commandement claires et permettent d'améliorer la coordination entre les actions civiles et militaires. Il est nécessaire de définir une vision et une stratégie globales sous-tendant la PESD et les limites de ce qui peut être réalisé dans ce cadre. Les actions de la PESD étant outre limitées sur le plan financier, géographique, en termes de capacités, de ressources humaines et de temps, une synergie entre la PESD et les instruments communautaires est essentielle et doit être améliorée par une approche orientée vers les objectifs et les résultats. Certaines questions demeurent ouvertes et doivent encore être débattues. Quelles sont les ressources que les États membres sont prêts à mobiliser pour les missions de la PESD ? Comment résoudre le problème entre l'OTAN et la PESD ? Comment résoudre le problème posé par le fait que de moins en moins de troupes européennes sont disponibles pour les missions de l'ONU⁶⁵ ?

* * * * *

⁶⁵ Le débat relatif à l'avenir de la PESD est développé dans l'article de Giovanni Grevi : *The Future of ESDP*, Institut d'études de sécurité de l'UE, Paris, 6 février 2006.

Bibliographie

Biscop S. (2005), *The European Security Strategy. A Global Agenda for Positive Power*, July.

Bonningues J. (2006), « Maintien de la paix en Afrique », in *Défense nationale*, mars, p. 56-66.

Council of the European Union (2005), *The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*, Brussels, 19 December.

Council conclusions on the Democratic Republic of Congo (2006), 2744th External Relations Council Meeting, Brussels, 17 July.

Council of the European Union (2006), Background document DRC elections 2006, EU support to the DRC during the election process, RDC/02/EN, June.

Council Secretariat (2006), Fact sheet. Financing of ESDP operations, June.

Duke S. et Vanhoonacker S. (2006), « Administrative Governance in the CFSP », in *European Foreign Affairs Review*, vol. 11, issue 2, Summer, p. 163-182.

ESDP (2006), « ESDP in the Democratic Republic of Congo: Supporting Transition », in *ESDP Newsletter*, European Security and Defence Policy, issue 2, June, p. 14-17.

EUPOL-Kinshasa (2006), « L'Unité de police intégrée (UPI) : un exemple du partenariat européen en matière de police en République démocratique du Congo », *document d'information* (document presse), mars, 9 p.

European Security Strategy (2003), *A Secure Europe in a Better World*, 12 December.

Gegout C. (2005), « Causes and Consequences of the EU's Military Intervention in the Democratic Republic of Congo : A Realist Explanation », in *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, issue 3, Autumn, p. 427-443.

Grevi G. (2006), *The future of ESDP*, Paris, EU Institute for Security Studies, 6 February.

House of Lords, European Union Committee, *The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*, 34th Report of Session 2005-06, vol. I : report.

ISIS Europe (2006), « Special Kosovo Edition », in *European Security Review*, number 29, June.

Krause A. (2003), « The European Union's Africa Policy : the Commission as Policy Entrepreneur in the CFSP », in *European Foreign Affairs Review*, n° 8, p. 221-237.

Mace C. (2003), « Opération "Artémis" : mission improbable ? », in *European Security Review*, number 18, July.

Martinelli M. (2006), « Helping Transition : the EU Police Mission in the DRC (EUPOL-Kinshasa) in the Framework of EU Policies in the Great Lakes », in *European Foreign Affairs Review*, vol. 11, issue 3, Autumn, p. 379-400.

Mission d'observation électorale de l'Union européenne en RDC (2006), *Référendum constitutionnel 2005*, rapport final, Kinshasa, 21 février, 52 p.

Mission d'observation électorale de l'Union européenne en République démocratique du Congo (2006). Élections présidentielles, législatives et provinciales 2006, déclaration préliminaire, Kinshasa, le 2 août.

Novosseloff A. et Vulic A. (2006), « Coopération ONU-UE : une contribution au développement du multilatéralisme efficace », in *Défense nationale et sécurité collective*, août-septembre, p. 67-78.

Partnership Agreement ACP-EC (2000), signed in Cotonou, on 23 June.

Pauwels N. (2005), « EUPOL-Kinshasa : Testing EU Coordination, Coherence and Commitment to Africa », in *European Security Review*, ISIS Europe, number 25, March.

Quille G. (2006), Note on ESDP Mission « EUFOR RD Congo » in support of UN Mission (MONUC) in the Democratic Republic of the Congo (DRC) during the elections expected in July 2006, European Parliament, Directorate-General for External policies of the Union-Directorate B-Policy Department, 2 May.

Terpan G. (2006), « La dimension politique de la PESD : bilan du second semestre 2005 », in *Défense nationale*, février, p. 41-52.

Terpan G. (2006), « La Politique européenne de sécurité et de défense au premier semestre 2006 », in *Défense nationale*, août-septembre, p. 55-66.

Vorrath J. (2005), « From Individual Action to a Common Strategy. EU Policy on Sub-Saharan Africa », report, in *SEF Project Series « Development and Failing States »*. second expert workshop, Bonn, October.

Annexe 3

L'Union européenne en tant qu'organisation internationale : le cas du Darfour

Christophe Cazelles

Centre d'analyse stratégique

Résumé

La crise du Darfour (2003-2006) a mobilisé les trois principales organisations internationales vis-à-vis desquelles l'Union européenne était en train de préciser sa politique : les Nations unies, l'Union africaine et l'OTAN. Les relations avec l'ONU avaient été définies en septembre 2003 dans une communication de la Commission, « *L'Union européenne et les Nations unies : le choix du multilatéralisme* ». Le rôle de l'Union africaine (UA) apparaissait dans la communication que la Commission avait consacrée à la prévention des conflits en avril 2001 ainsi que dans la Stratégie de l'UE pour l'Afrique publiée par le Conseil en décembre 2005. Les liens entre l'UE et l'OTAN reposent sur l'accord-cadre conclu entre les deux secrétaires généraux en mars 2003 et sont mis en œuvre par les accords de « Berlin + ».

L'Union semble s'être tenue à ses engagements ; elle a apporté son soutien tant à l'ONU qu'à l'UA, tout d'abord au plan diplomatique durant le processus de négociations puis en fournissant une assistance financière et technique, parfois en coopération avec l'OTAN. Une présentation plus pessimiste des événements peut également être faite : l'offensive diplomatique en faveur de la relève par une opération de l'ONU de celle actuellement assurée par l'UA peut être considérée comme un échec de la politique visant à mettre en avant les organisations régionales. Le concept d'opération (CONOPS) de la mission AMIS II ne fait pas mention d'une participation directe des Européens, ce qui peut être interprété comme le signe de frictions entre l'UA et l'UE. Enfin, si l'UE et l'OTAN apportent aujourd'hui une assistance efficace pour le transport aérien, la cohabitation entre ces deux institutions n'a pas été exempte de tensions dans ses premiers temps.

Nous pouvons cependant estimer que l'action de l'Union européenne a été menée en cohérence avec les politiques qui étaient définies simultanément et que les limites qui sont apparues dans sa mise en œuvre peuvent permettre l'amélioration des pratiques.

Cette hypothèse semble se confirmer au regard du soutien apporté à l'ONU : la Stratégie de sécurité européenne confirmait l'engagement de l'UE au renforcement de l'ONU. Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe précisait que l'Union devait « *promouvoir des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies* ». L'UE a apporté un soutien sans faille aux décisions de l'ONU en appelant toutes les parties à respecter ses résolutions et en participant au processus de négociation. Ce soutien a plus tard pris la forme de l'aide apportée à l'UA dont l'action au Darfour avait été autorisée par l'ONU. Si les mécanismes de consultation prévus dans la déclaration conjointe de l'UE et de l'ONU sur la coopération dans la gestion des crises (2003) paraissent particulièrement pertinents, leur efficacité réelle reste cependant incertaine.

L'hypothèse paraît plus solide encore si l'on considère les relations UE-UA. Le soutien apporté par l'UE à l'UA a été massif (atteignant 1 milliard d'euros en 2006), global (recouvrant une large gamme d'initiatives, de l'aide humanitaire à l'assistance technique) et cohérent avec le concept d'appropriation par les Africains. De surcroît, la politique de l'UE envers l'UA continue à mûrir : si l'on considère que ses fondations apparaissent dans le partenariat stratégique UE-Afrique présenté lors du sommet du Caire en avril 2000, tous les composants de l'UE ont depuis fait évoluer leurs positions et rendu publics des analyses, des concepts et des feuilles de route. Le Darfour peut être considéré comme une expérimentation de ces politiques dont la mise en œuvre n'a pas été exempte d'obstacles, principalement liés à des différences dans les cultures opérationnelles ou aux priorités de moyen terme des deux organisations.

L'accord-cadre signé en mars 2003 entre l'UE et l'OTAN devait mettre en évidence la volonté de construire un authentique partenariat stratégique. Malgré cette ambition, il semble que, dans un premier temps, la coordination des actions menées en commun par les deux organisations – principalement la fourniture de transport aérien stratégique – n'ait pas été satisfaisante. Cette coordination s'est améliorée devant les exigences opérationnelles ; le choix des États membres des deux organisations de faire appel à l'une ou l'autre dépend cependant encore largement de biais nationaux et de profondes divergences persistent entre eux.

Introduction

Les commentaires sur le Darfour faits par Javier Solana, le Haut Représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), lors d'un sommet informel des ministres de la Défense, le 2 octobre 2006, illustrent trois des traits caractéristiques de la politique de l'UE dans cette région. Il a tout d'abord déclaré que les Nations unies devaient être responsables de l'opération de maintien de la paix, que le Soudan devait accepter le déploiement d'une mission de l'ONU et que l'Union était disposée à apporter son soutien au Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP) et à coopérer avec lui. Il a ensuite indiqué que l'Union africaine devait être un des principaux acteurs de cette crise africaine et a réitéré l'engagement de l'UE à apporter son soutien et son assistance à la Mission de l'UA au Soudan (AMIS), en particulier en assurant le transport aérien stratégique. Il a enfin souligné le précédent que constituait l'efficacité de la coopération entre l'UE et l'OTAN dans ce domaine.

Ces trois organisations ont joué un rôle crucial dans les évolutions récentes de la PESC et de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Ces évolutions ont débuté à la fin des années 1990 mais n'ont réellement pris corps que ces dernières années. L'UE a donc dû simultanément affiner et mettre en œuvre ces deux politiques pendant la crise du Darfour.

Nous nous intéresserons ici aux processus à l'œuvre, mettant en perspective les objectifs définis par l'Union et les efforts entrepris pour les atteindre. Nous chercherons à déterminer si l'implication de l'UE dans la crise du Darfour a été cohérente avec ses ambitions et si ses réalisations ont été à la hauteur de ses déclarations.

Dans cet objectif, nous nous intéresserons aux quatre organisations internationales mentionnées ; nous considérerons pour cela l'Union européenne comme un tout et ne nous attarderons généralement pas sur les rivalités internes.

1. L'Union européenne et les Nations unies

1.1. La politique de l'ONU envers les organisations régionales

La coopération entre les Nations unies et les organisations régionales est définie par trois articles du chapitre VIII de la Charte des Nations unies. L'article 52 envisage un principe de subsidiarité permettant le règlement pacifique des conflits locaux, qui doit être réalisé au niveau régional avant le recours au Conseil de sécurité. L'article 53 spécifie que la mise en œuvre peut en être déléguée aux organisations régionales, mais qu'elle doit être décidée sous l'autorité du Conseil de sécurité. L'article 54 établit que les organisations régionales doivent informer le Conseil de sécurité de toutes les initiatives qu'elles prennent en matière de paix et de sécurité.

Depuis 1990, l'association des organisations régionales avec l'ONU s'est intensifiée, du fait en particulier de la part croissante prise par les questions de paix et de sécurité. Boutros Gali a été à l'origine de la première réunion de haut niveau entre le secrétaire général de l'ONU et les dirigeants des organisations régionales et intergouvernementales et, en 1995, a défini les champs dans lesquels cette coopération devait prioritairement s'appliquer : la consultation, le soutien diplomatique, le soutien opérationnel, le co-déploiement et les opérations conjointes. Au cours de la sixième réunion de haut niveau, il a été décidé de créer un comité permanent composé de représentants de dix organisations régionales⁶⁶, lequel a tenu sa première réunion en février 2006.

⁶⁶ En 2006 : Union africaine, Communauté des Caraïbes, OSCE, Commonwealth, UE, Organisation internationale de la francophonie, Interpol, Ligue arabe, Organisation du traité de sécurité collective, Forum des Îles du Pacifique.

Il a également été décidé que chacune d'entre elles devait désigner un représentant chargé d'assurer la liaison avec les Nations unies et avec leurs homologues.

Le rôle tenu par les organisations régionales dans le maintien de la paix a été souligné dans le document final du sommet mondial de 2005. Les chefs d'États et de gouvernements ont déclaré qu'ils apportaient leur soutien à « *un renforcement des relations entre l'Organisation des Nations unies et les organisations régionales et sous-régionales*⁶⁷ ». La « *contribution importante que les organisations régionales apportent à la paix et à la sécurité*⁶⁸ » a été mise en avant : « *les efforts que déploient l'Union européenne et d'autres entités régionales pour mettre en place des capacités telles que les dispositifs à déploiement rapide, les forces et les moyens en attente et les dispositifs de soudure* » et « *l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan décennal de renforcement des capacités en coopération avec l'Union africaine* » faisaient l'objet d'encouragements spécifiques.

Le secrétaire général a finalement publié le 28 juillet 2006 un rapport insistant sur la nécessité d'un partenariat plus efficace avec les organisations régionales et soulignant que « *au Darfour, au Soudan, la coopération au titre d'une opération de maintien de la paix ONU-Union africaine a pris une dimension nouvelle dans le contexte du soutien de l'ONU à une opération menée sous les auspices de l'Union africaine, la Mission de l'Union africaine au Soudan*⁶⁹ ».

1.2. La relation Union européenne-ONU⁷⁰

L'Union européenne, comme toutes les organisations régionales, ne dispose pas d'un vote à l'Assemblée générale de l'ONU mais le statut d'observateur a été accordé à la Communauté européenne en 1974⁷¹.

L'UE représente cependant un acteur majeur à l'ONU : elle réunit plus d'un huitième des votes au sein de l'Assemblée générale, sa contribution⁷² au budget de l'ONU en représente 37,8 % et celle aux opérations de maintien de la paix plus de 40 %. Le financement qu'elle apporte aux projets de l'ONU a augmenté de 370 % entre 1999 et 2004 et dépasse aujourd'hui un milliard d'euros par an. Elle est également le principal contributeur en troupes aux opérations menées sous l'égide du Conseil de sécurité : en 2003, plus de 20 000 soldats provenant d'États membres de l'UE ont servi sous un mandat de l'ONU.

Afin d'améliorer l'efficacité de sa politique de développement, la Commission a publié au printemps 2001 une communication intitulée « *Édifier un partenariat efficace avec les Nations unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires*⁷³ », et a signé en avril 2003 un accord-cadre administratif et financier avec les Nations unies.

⁶⁷ Document final du sommet mondial de 2005, Assemblée générale, document ONU A/60/L.1, 20 septembre 2005, p. 41.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 25.

⁶⁹ *Les possibilités et les défis que présente le partenariat dans le domaine de la sécurité sur les plans régional et mondial*, rapport du secrétaire général au Conseil de sécurité, 28 juillet 2006, document ONU A/61/204-S/2006/590, p. 11.

⁷⁰ Voir aussi : Ortega M. (2005), « The European Union and the United Nations, Partners in Effective Multilateralism », *Cahier de Chaillot* n° 78, IES-ISS, juin.

⁷¹ *Résolution 3208 adoptée par l'Assemblée générale*, 11 octobre 1974.

⁷² Calcul à partir des *Contributions des États membres au budget ordinaire de l'ONU pour l'année 2006*, document ONU ST/ADM/SER.B/668, 27 décembre 2005.

⁷³ *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, COM(2001)231 Final, 30 mai 2001.

Le 10 septembre 2003, elle a adopté une nouvelle communication⁷⁴ mettant en avant un des principaux points communs qu'elle partage avec les Nations unies, le choix du multilatéralisme. Le 24 septembre, la présidence du Conseil a établi un mécanisme conjoint de consultation avec l'ONU destiné à améliorer la coordination mutuelle et la compatibilité dans quatre champs : la planification, la formation, la communication et les bonnes pratiques⁷⁵. En décembre 2003, le Conseil a adopté la Stratégie de sécurité européenne⁷⁶, laquelle précise que « *l'une des priorités de l'Europe est de renforcer l'Organisation des Nations unies, en la dotant des moyens nécessaires pour qu'elle puisse assumer ses responsabilités et mener une action efficace* ».

Cette évolution était étroitement liée à la construction de la Politique européenne de sécurité et de défense : l'UE cherchant à développer les outils lui permettant de jouer un rôle en matière de sécurité, elle devait envisager le cadre de cette action. Une fois ces outils rendus opérationnels, l'engagement de l'UE à soutenir l'ONU est devenu une réalité : la première opération de police de l'UE a été déployée pour relever la force de police internationale de l'ONU en Bosnie-Herzégovine le 1^{er} janvier 2003. La même année, l'UE a mené une opération militaire en République démocratique du Congo (RDC), lancée sous le mandat de la résolution 1484 du Conseil de sécurité de l'ONU (2003) pour soutenir la mission de l'ONU en RDC (MONUC). Il s'agissait de la première mission de maintien de la paix de l'UE, du premier déploiement Outremer d'un contingent de l'UE et de la première opération qu'elle menait de manière autonome.

Les politiques de l'ONU envers les organisations régionales et de l'UE vis-à-vis de l'ONU ont évolué simultanément. Elles partagent également un objectif commun : améliorer l'efficacité de la communauté internationale dans la promotion de la paix, condition essentielle du développement. D'après Thierry Tardy⁷⁷, « *la convergence de ces deux dynamiques a permis un authentique rapprochement inter-institutionnel* ».

1.3. La coopération entre l'UE et l'ONU pendant la crise du Darfour⁷⁸

La crise du Darfour a débuté en février 2003 et le premier cessez-le-feu a été signé entre le gouvernement Soudanais et les rebelles en septembre 2003. Les attaques contre les populations civiles se sont cependant poursuivies et la communauté internationale en a pris acte à la fin de l'année. L'UE et l'ONU ont toutes deux fait des déclarations soulignant la gravité de la situation humanitaire, la première engageant les belligérants « *à faire en sorte que les organes et agences compétents des Nations unies et les autres intervenant humanitaires puissent accéder sans restriction et sans entrave à la région*⁷⁹ ».

Les principaux efforts ont alors été dirigés au profit des négociations entreprises à N'Djamena sous les auspices du président Tchadien Deby et de l'UA. D'après Élodie Riche, « *même si elle est peu visible, la communauté internationale soutient de tout son poids la médiation. Cette action en arrière-plan est notamment motivée par la conviction que l'UA peut être la bonne enceinte pour régler ce drame*⁸⁰ ». L'UE et l'ONU ont envoyé des représentants à ces négociations, qui ont finalement permis la conclusion d'un nouveau cessez-le-feu le 8 avril 2004.

⁷⁴ *Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, COM(2003) 526, 10 septembre 2003.

⁷⁵ *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises*, 24 septembre 2003, New York, document UE 12510/03.

⁷⁶ *Une Europe plus sûre dans un monde meilleur*, Stratégie européenne de sécurité, Bruxelles, 12 décembre 2003.

⁷⁷ Ortega M. (2005), *op. cit.* p. 49.

⁷⁸ Pour un résumé de la crise, se reporter à l'appendice 1.

⁷⁹ *Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur la situation dans le Darfour*, communiqué de presse, Bruxelles, P/04/5, 7 janvier 2004.

⁸⁰ Riche É. (2005), « Darfour : quelle gestion des crises africaines ? », *Annuaire français des relations internationales 2005*, vol.16, p. 842.

Deux commissions ont alors été mises sur pied pour surveiller la mise en œuvre du cessez le feu, la Commission conjointe (CC) et la Commission du cessez-le-feu (CCF), auxquelles l'UE comme l'ONU ont participé.

La CCF devait rendre compte des violations du cessez-le-feu à la CC, qui devait à son tour prendre contact avec les belligérants à un plus haut niveau. D'après l'*International Crisis Group* (ICG), la CC ne prenait cependant pas en compte les rapports de la CCF et ne disposait pas d'un mécanisme de sanctions lui permettant de dissuader ou de sanctionner les récidivistes⁸¹. La CC aurait pu transmettre ces faits au Conseil de sécurité mais décida de ne pas le faire : l'envoyé spécial de l'AMIS à Khartoum et le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU n'ont condamné une telle violation, publiquement et de concert, qu'une fois.

Malgré le cessez-le-feu, la situation locale s'est une fois de plus détériorée et le 11 juin 2004, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté une résolution⁸² envisageant la mise sur pied d'une mission de maintien de la paix de l'ONU. L'UE a fait une déclaration⁸³ commune avec les États-Unis selon laquelle tous deux « *soutiennent pleinement les efforts déployés par les Nations unies pour faire face à la crise humanitaire et aux violations des droits de l'Homme dans le Darfour* ». Le 30 juillet 2004, le Conseil de sécurité a adopté une nouvelle résolution⁸⁴, au titre du chapitre VII, approuvant « *le déploiement d'observateurs internationaux, y compris la force de protection envisagée par l'Union africaine* ». Cette résolution prévoyait également un embargo sur les armes : le Conseil européen a adopté le 19 juillet un règlement⁸⁵ le mettant en œuvre.

Jusqu'à l'été 2004, la coopération UE-ONU s'est principalement appliquée dans le champ diplomatique, la première apportant son soutien au second et les deux prenant part côte à côte au processus de médiation. L'UE a alors mis l'accent sur l'appui apporté directement à l'AMIS. Cette inflexion était cohérente avec les décisions de l'ONU et ne portait pas atteinte à la relation UE-ONU : les deux organisations continuaient à prendre part aux négociations d'Abuja. Sur le terrain, l'appui à l'AMIS était coordonné par un groupe de liaison réunissant deux fois par semaine des représentants de l'ONU, de l'UE, des Nations unies et du Canada. Des experts détachés par le Canada, le Danemark, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni, les États-Unis, l'UE, l'ONU et l'OTAN se réunissaient également une fois par semaine sous la présidence de l'UE au sein d'un groupe d'assistance technique. Les deux organisations ont également participé à la mission d'évaluation commune ONU-UA lancée en mars 2005. Au vu du rôle tenu par l'UE dans le soutien de l'UA (*cf. supra*), celui de l'ONU a semblé s'estomper. C'est ainsi sous les auspices de l'UE que la conférence des donateurs de 2006 a été organisée à Bruxelles le 18 juillet.

Les Nations unies sont revenues au premier plan début 2006 : le président du Conseil de sécurité a fait le 3 février une déclaration appelant à une transition entre l'AMIS et une force de l'ONU ; le 8 mars, des représentants de haut niveau de l'UE et de l'ONU se sont réunis à Bruxelles avec le vice-président soudanais. Le 31 août, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté une résolution⁸⁶ étendant le mandat de la mission de l'ONU au Soudan (UNMIS⁸⁷) au Darfour et envisageant de la renforcer de 20 000 hommes afin de relever l'AMIS. Une cellule de l'ONU était créée à Addis-Abeba, destinée à apporter une assistance pour la logistique et les tâches militaires ou de police.

⁸¹ « To Save Darfur », *ICG Africa Report* n° 105, 17 mars 2006.

⁸² *Résolution 1547 adoptée par le Conseil de sécurité*, document ONU S/RES/1547-11 juin 2004.

⁸³ *Déclaration UE-États-Unis sur le Soudan*, document UE 9998/04, château de Dromoland, 26 juin 2004.

⁸⁴ *Résolution 1556 adoptée par le Conseil de sécurité*, document ONU S/RES/1556-30 juillet 2004.

⁸⁵ *Règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 131/2004 imposant certaines mesures restrictives à l'égard du Soudan*, document UE 10578/04-19 juillet 2004.

⁸⁶ *Résolution 1706 adoptée par le Conseil de sécurité*, document ONU S/RES/1706 (2006)-31 août 2006.

⁸⁷ L'UNMIS avait été créée en 2004 par la résolution 1590 pour assurer la mise en œuvre de l'accord de paix destiné à régler la situation dans le Sud-Soudan.

L'ONU fournissait également une aide directe à l'AMIS : environ 200 soldats, policiers et civils furent détachés auprès de l'UA.

La décision d'une transition de la mission de l'UA à l'ONU a été précédée de nombreuses consultations entre l'UE et l'ONU. La première a publiquement soutenu cette décision : le Conseil « a résolument soutenu la résolution 1706 du Conseil de sécurité des Nations unies (...) et a rappelé que l'UE est prête à concourir aux efforts déployés par les Nations unies pour planifier le passage de la Mission de l'Union africaine au Soudan à une mission des Nations unies⁸⁸ ».

Il semble cependant, sans qu'il n'ait été possible de disposer d'éléments concrets, que le processus de consultation qui a eu lieu pendant la phase de planification n'ait pas été exempt de difficultés. Des divergences existaient au sein même de l'ONU : la résolution 1706 a été adoptée le 31 août mais début octobre, Jan Pronk, le représentant spécial du secrétaire général pour le Darfour, déclarait que la priorité devait être de renforcer l'AMIS, la probabilité d'une force de l'ONU semblant s'éloigner. De plus, tant l'UE que l'ONU étaient déjà engagées dans de nombreuses opérations de maintien ou de soutien de la paix, gageant des ressources financières comme des capacités militaires ou civiles limitées. Le coût d'une opération de l'ONU était estimé à plus d'un milliard de dollars⁸⁹, alors même que le budget du Département des opérations de maintien de la paix s'élevait déjà à 5 milliards de dollars et ne semblait pas pouvoir augmenter. Le lancement d'une opération de l'ONU au Darfour pourrait donc être fait au détriment d'autres missions, dont certaines représentent un enjeu majeur pour l'UE (la MONUC en RDC) ou certains de ses États membres (l'ONUCI en Côte-d'Ivoire pour la France, la BINUSIL en Sierra Leone pour le Royaume-Uni).

* * * * *

D'une manière générale, la coopération entre l'UE et l'ONU paraît très satisfaisante : les politiques des deux organisations ont évolué de manière convergente, en particulier en matière de paix et de sécurité, et leurs objectifs globaux semblent coïncider. Chacune des décisions de l'ONU a fait l'objet d'un soutien de l'UE, au moins sous la forme d'une déclaration, et, en ce qui concerne le Darfour, par un engagement politique et financier. Il n'est cependant pas encore établi que les deux organisations disposent de la capacité à mener à bien la coordination « grandeur nature » d'une opération d'une échelle comparable à celle d'une mission de l'ONU au Darfour.

2. L'appui de l'Union européenne à l'Union africaine

2.1. L'Union africaine et les questions de paix et de sécurité

L'Union africaine a été créée en juillet 2002 à l'issue de la réforme de l'Organisation de l'Union africaine qui avait été lancée lors du sommet de Syrte en juillet 1999. Une des évolutions majeures réside dans l'importance accordée à la définition d'une politique de paix et de sécurité. L'acte constitutif de l'UA a été adopté pendant le sommet de Lomé, en juillet 2002 ; les États membres y déclarent à l'article premier être « conscients du fait que le fléau des conflits en Afrique constitue un obstacle majeur au développement socio-économique du continent⁹⁰ ». Cette prise de position a été réaffirmée dans le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), adopté en juillet 2001, la paix et la sécurité étant considérées comme les premières

⁸⁸ Principaux résultats du Conseil affaires générales et relations extérieures, communiqué de presse, 15 septembre 2006, document UE 12255/06.

⁸⁹ Braud P.-A. (2006), *Towards a UN Deployment in Darfur : Avoiding Destabilising Repercussions for Peacekeeping in Africa*, Analyses de l'IES, juin.

⁹⁰ Acte constitutif de l'Union africaine, Lomé, 11 juillet 2000, p. 4.

conditions du développement. Le NEPAD devait avant toute chose permettre à l'Afrique de devenir plus efficace en matière de prévention des conflits et dans l'établissement d'une paix durable sur le continent. L'UA a finalement été officiellement lancée lors du sommet de Durban en juillet 2002.

Une des premières décisions a été de créer un Conseil de paix et de sécurité (CPS). Le protocole⁹¹ l'établissant précisait que les États membres étaient « *résolus à renforcer leur capacité à faire face au fléau des conflits sur le continent* » et « *désireux de mettre en place une structure opérationnelle pour la mise en œuvre efficace des décisions prises dans les domaines de la prévention des conflits, du rétablissement de la paix, des opérations d'appui à la paix et de l'intervention, ainsi que de la consolidation de la paix et de la reconstruction après les conflits* ». Établi en mai 2004, le CPS se compose d'un conseil de quinze membres, dix étant élus pour deux ans et cinq pour trois. Doté d'un comité d'état-major, il dispose d'un « budget de la paix », qui peut être abondé par les contributions des États membres mais aussi de la « société civile africaine⁹² » et, si le président en fait la demande, par les donations d'organisations internationales ou de pays non africains.

L'UA est donc une jeune organisation dont les capacités de maintien et renforcement de la paix n'ont été développées qu'après le déclenchement de la crise du Darfour.

2.2. La politique de l'UE envers l'Afrique : des actions de plus en plus variées, qui bénéficient finalement essentiellement à l'UA

L'évolution de la politique de l'UE envers l'Afrique repose sur un concept principal, celui de l'appropriation par l'Afrique. Cela a tout particulièrement été souligné dans la communication de 2003 « Le dialogue UE-Afrique ». Le 29 janvier 2002, Javier Solana avait déclaré « *ce sentiment d'appropriation, de propriété, au niveau de l'Afrique ne peut fonctionner de façon efficace que si d'autres pays et l'ONU aident aussi à accroître cette capacité institutionnelle africaine et coopèrent étroitement avec l'Afrique⁹³* » ; l'UE a choisi de coopérer étroitement avec l'UA, qui est progressivement devenue son principal partenaire.

Jusqu'en 2000, la politique de l'UE vis-à-vis de l'Afrique se concentrait sur le développement ; elle avait débuté en 1957, la quatrième partie du traité de Rome prévoyant la création de Fonds européens de développement (FED), destinés à fournir une aide financière et technique aux pays africains. Les FED ont par la suite été intégrés en 1957 dans la Convention de Yaoundé, qui organisait les relations entre l'UE et dix-huit pays africains. La Convention de Lomé de 1975 a permis à certains pays du Commonwealth de rejoindre le partenariat, qui a par la suite été rebaptisé ACP (Afrique-Caraïbe-Pacifique). En 2000, un nouvel accord UE-ACP a été conclu à Cotonou. Il concernait soixante-dix-sept pays et visait à fournir un cadre global à toutes les politiques via cinq piliers interdépendants : une dimension politique globale, la promotion des approches participatives, les stratégies de développement et une concentration sur l'objectif de la réduction de la pauvreté, l'établissement d'un nouveau cadre de coopération économique et commerciale, une réforme de la coopération financière. Cette évolution était cohérente avec celle propre à l'UE, en particulier le développement de la PESC. À ce titre, l'article 11 prévoyait que « *les parties poursuivent une politique active, globale et intégrée de consolidation de la paix et de prévention et de règlement des conflits dans le cadre du partenariat⁹⁴* ». L'importance accordée à l'Afrique a continué à croître, en particulier en matière de sécurité. La Commission a publié en

⁹¹ Protocole relatif à la création d'un Conseil de paix et de sécurité, Durban, 9 juillet 2002.

⁹² Entreprises du secteur privé, individus, ONG, etc.

⁹³ Discours de Javier Solana sur l'Afrique au Conseil de sécurité, 29 janvier 2002, New York, document UE PRES02-008EN.

⁹⁴ Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres d'autre part, 23 juin 2000, Cotonou.

avril 2001 une communication sur la prévention des conflits⁹⁵ selon laquelle « *la Commission donnera une plus grande priorité à son soutien à l'intégration régionale et en particulier aux organisations régionales ayant un clair mandat de prévention des conflits* ». À propos de l'Afrique, elle citait spécifiquement l'OUA ainsi que des organisation et des initiatives sous-régionales : la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Processus de paix de Lusaka en République démocratique du Congo (dans le cadre de la *Southern African Development Community*). Le Conseil a adopté des positions communes sur la prévention, la gestion et la résolution des conflits en Afrique en 2001, 2004 et 2005⁹⁶. Elles visaient à « *contribuer à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits violents en Afrique, en renforçant la capacité et les moyens d'action africains en ce domaine, notamment en instituant un dialogue renforcé avec l'Union africaine, les organisations et initiatives sous-régionales* » (art.1.1). Ce processus devait également permettre que « *l'Union européenne améliore la collaboration étroite avec les Nations unies* » (art.1.2). Le Conseil a également adopté le 16 novembre 2004 un *Plan d'action relatif au soutien de la PESD à la paix et à la sécurité en Afrique*, définissant les champs dans lesquels doit s'appliquer la coopération : l'assistance technique pour la planification et la gestion des capacités, l'affectation d'officiers de liaison, la fourniture d'experts en planification, en réforme du secteur de la sécurité (SSR) et en désarmement-démobilisation-réintégration (DDR).

L'UE avait à la même époque lancé des opérations en Afrique, principalement en République démocratique du Congo : « Artémis » en 2003, EUPOL-Kinshasa et EUSEC RDC en 2005, EUFOR RDC et la mission civilo-militaire au Darfour en 2006. L'opération « Artémis » avait été d'une importance capitale pour l'UE (*cf. supra*).

L'UE avait également adapté ses instruments financiers. En 2003, une communication de la Commission, *Le dialogue UE-Afrique*⁹⁷, envisageait la mise en commun de l'aide européenne et proposait qu'une première application prenne la forme d'une Facilité pour les opérations de soutien de la paix destinée au continent entier. La Facilité de paix a été adoptée lors du Conseil de novembre 2003⁹⁸ ; en mars 2004, il a été décidé de la doter de 250 millions d'euros pour la période 2004-2007, pris sur le 9^e FED. Cette Facilité est destinée au financement des opérations de maintien de la paix mais ne peut couvrir que les frais de personnels ou correspondant à des besoins logistiques, à l'exclusion du financement d'une assistance militaire directe.

Finalement, le 19 décembre 2005 le Conseil a adopté une *Stratégie de l'UE pour l'Afrique*, basée sur une communication de la Commission publiée en octobre 2005⁹⁹ et sur un rapport de Javier Solana¹⁰⁰. Elle visait principalement à renforcer les politiques indispensables à l'atteinte des objectifs du Millénaire : la paix, la sécurité, la bonne gouvernance, en particulier « *en développant les capacités organisationnelles des institutions africaines, notamment grâce à la proposition de plan décennal de renforcement des capacités de l'UA*¹⁰¹ ».

2.3. L'Union africaine au Darfour : un rude baptême du feu

L'implication de l'UA a débuté avec le soutien apporté au processus diplomatique initié par le président tchadien, Idriss Deby. Après l'échec des négociations d'Abéché, l'UA a détaché une équipe à N'Djamena et envoyé des envoyés spéciaux au Tchad et au Soudan. En mars 2004, une

⁹⁵ *Communication de la Commission sur la prévention des conflits*, document UE COM (2001) 211 Final, 11 avril 2004.

⁹⁶ Positions communes du Conseil 8410/01 du 10 mai 2001, 5268/04 du 20 janvier 2004, 6759/05 du 4 avril 2005.

⁹⁷ *Le dialogue UE-Afrique*, communication de la Commission au Conseil, document UE COM (2003) 316, Bruxelles, 23 juin 2003.

⁹⁸ Décision du Conseil ACP n° 14955/03, 18 novembre 2003 et décision du Comité FED de mars 2004.

⁹⁹ *Stratégie de l'UE pour l'Afrique*, document UE COM (2005) 489-12 octobre 2005.

¹⁰⁰ *Contribution by EUHR Javier Solana to the EU Strategy for Africa*, document UE S377/05-21 novembre 2005.

¹⁰¹ *Stratégie de l'UE pour l'Afrique*, document UE COM (2005) 489-12 octobre 2005, p. 23.

nouvelle série de négociations a été engagée à N'Djamena, sous les auspices du président nigérian Olesegun Obasanjo, qui présidait également l'UA, et d'Alpha Oumar Konaré, président du CPS. Le cessez-le-feu et l'accord signé en avril prévoyaient la création de deux commissions, la Commission du cessez-le-feu (CCF) et la Commission conjointe (CC) : l'UA participait aux deux et a fourni 22 observateurs militaires (MILOBS).

En juillet 2004, face à la poursuite des violences, le CPS décida d'augmenter le nombre de MILOBS et de déployer une force de protection¹⁰², la Mission de l'UA au Soudan (AMIS). Fin juillet, il a envisagé d'étendre son mandat à « *la protection de la population civile, et ce dans la limite de la capacité de la force*¹⁰³ ». Les premiers soldats arrivèrent mi-août et, le 10 octobre, l'UA avait déployé 66 MILOBS et 310 hommes au sein de la force de protection¹⁰⁴. Leur mission était de mener des enquêtes sur les violations du cessez-le-feu, de rétablir la confiance par des patrouilles, de participer à l'établissement d'un environnement sûr et à la distribution de l'aide humanitaire.

Les négociations se poursuivaient simultanément : l'UA avait défini un agenda pour la mise en œuvre du cessez-le-feu signé à N'Djamena et des réunions ont été organisées à Abuja. Les deux sessions de négociations d'août et d'octobre ne permirent pas que soit conclu un accord et, le 20 octobre 2004, le Conseil de paix et de sécurité décida de renforcer l'AMIS en la portant à 3 320 personnes, dont 2 341 soldats¹⁰⁵. Il élargit également son mandat, « *protéger les civils confrontés à une menace imminente et se trouvant à proximité immédiate* ».

Deux protocoles furent finalement signés à Abuja le 9 novembre 2004 : le premier traitait de la situation humanitaire et le second des questions de sécurité, renforçant le rôle de l'AMIS.

En mars 2005, une mission d'évaluation conjointe, composé d'experts de l'UA, de l'UE, de l'ONU et des États-Unis, réalisa une tournée d'évaluation au Darfour. Ses conclusions faisaient ressortir trois points : si l'action de l'AMIS était efficace dans les régions qu'elle contrôlait, celles-ci étaient loin de couvrir l'ensemble de la région ; les hypothèses de planification ne s'étaient pas concrétisées, en particulier en ce qui concernait l'accord de cessez-le-feu humanitaire ; l'AMIS devait être renforcée. Des carences spécifiques avaient également été identifiées : l'absence de structure de commandement claire, l'AMIS disposant de 3 quartiers généraux (*Darfur Integrated Task Force* à Addis-Abeba, *Head of Mission Headquarter* à Karthoum, *Force Headquarter* à El Fasher), celle d'une cellule d'opérations interarmées, le manque de personnel entraîné. L'AMIS ne disposait également que de faibles capacités de commandement et de renseignement, indispensables dès lors que la force était appelée à réagir, et d'une mobilité stratégique et tactique réduite. Le manque d'expérience de l'UA en matière de génération de forces avait eu pour conséquence que celle-ci avait duré six mois à l'occasion du premier déploiement. Enfin, l'absence d'un processus d'entraînement avait handicapé la cohésion de la force, aucune norme n'étant définie pour sa préparation.

Le 28 avril 2005, le CPS a approuvé une extension de l'AMIS à 7 331 hommes, dont 1 560 policiers civils (CIVPOL) et 702 MILOBS ; la force se composait alors de 454 MILOBS, d'une force de protection de 1 647 soldats et de 245 CIVPOL. Elle disposait de 328 véhicules, 18 hélicoptères et 2 avions de transport.

Sur le plan politique, les négociations d'Abuja se poursuivaient sans obtenir de succès important : la septième session débuta le 29 avril et dura deux mois sans qu'un accord ne soit conclu ; une nouvelle session fut ajournée le 25 octobre sans avoir rencontré de succès.

¹⁰² *Décision sur le Darfour*, Assemblée de l'Union africaine, Assembly/AU/ 54(III)-6-8 juillet 2004

¹⁰³ *Communiqué de la 13^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, PSC/PR/Com (XIII)-27 juillet 2004.

¹⁰⁴ *Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Darfur, the Sudan*, PSC/PR.2-20 octobre 2004.

¹⁰⁵ *Communiqué de la 17^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, PSC/PR/Comm (XVII)-20 octobre 2004.

La situation se détériorait sur le terrain et l'AMIS ne fut pas épargnée : le 8 octobre 2005, quatre soldats nigériens furent tués et le lendemain, quarante militaires furent capturés. Le renforcement de l'AMIS se poursuivait : les véhicules de transports blindés *Grizzly*, prêtés par le Canada, arrivèrent finalement début 2006, mais n'étaient pas encore opérationnels en mars en raison de l'absence d'équipements radio comme du manque d'entraînement des personnels de l'UA.

Malgré les appels à une transition entre l'AMIS et une force de l'ONU, le CPS publia le 10 mars 2006 un rapport envisageant certes cette évolution mais prolongeant le mandat de l'AMIS pour six mois ; ce rapport demandait également que les capacités de l'AMIS soient renforcées. Ses effectifs avaient déjà atteint 7 200 hommes : 4 980 au sein de la force de protection, 783 MILOBS et officiers d'état-major, 1 425 CIVPOL. Elle disposait alors de 1 115 véhicules et avaient enfin reçu les radios jusqu'ici bloquées par le gouvernement soudanais.

Le 20 septembre, le CPS se réunit à New York et décida de prolonger le mandat de l'AMIS jusqu'à décembre et, prenant en compte la résolution 1706, envisagea une transition vers une mission de l'ONU. Le 25 septembre, l'UA annonça qu'elle allait porter les effectifs de l'AMIS de 7 000 à 11 000.

2.4. L'appui de l'Union européenne à l'Union africaine

L'UE a apporté son soutien à l'UA dès que celle-ci s'est engagée dans la crise du Darfour ; des représentants et des experts ont été envoyés pour participer aux négociations de N'Djamena et d'Abuja, et ont apporté leur aide à l'UA au cours du processus de médiation. À partir du cessez-le-feu humanitaire d'avril 2004, certains d'entre eux ont participé à la Commission de cessez-le-feu et à la Commission conjointe. Selon les termes de l'accord, l'UE devait désigner le directeur adjoint de la CCF. Ce soutien direct a augmenté à mesure de l'extension de l'opération de l'UA. Six officiers d'état-major et experts techniques provenant des pays membres ou directement de l'état-major de l'UE (EMUE) avaient à l'origine été affectés dans les bureaux logistiques des trois états-majors tandis que seize conseillers pour la police civile étaient détachés auprès de la composante CIVPOL. Ce détachement de police fut renforcé pour l'AMIS II¹⁰⁶, et fut doté d'un budget initial de 2,12 millions d'euros pour les six premiers mois. La composante militaire fut également renforcée ; réunissant vingt experts en logistique et en planification et onze observateurs militaires, son budget se montait à 1,97 million d'euros. Outre ces affectations, l'UE a fourni des capacités de transport aérien stratégique et tactique.

L'UE a également envoyé des représentants de haut niveau : en 2004, le suédois Steve Rylander a été désigné envoyé spécial au Darfour. Le finlandais Pekka Haavisto a été nommé représentant spécial de l'UE (RSUE) au Soudan en juillet 2005¹⁰⁷. Sa mission était de représenter l'UE lors des réunions politiques, d'assurer la liaison avec le gouvernement soudanais, avec les acteurs internationaux (UA, ONU...) comme avec les ONG et de « *veiller à la cohérence entre la contribution de l'UE à la gestion de crise du Darfour et les relations politiques globales de l'UE avec le Soudan* ». Il dirigeait une cellule spécialisée à Addis-Abeba, ses efforts portant essentiellement sur le processus d'Abuja et la coopération avec l'AMIS. Agissant sous l'autorité et la direction opérationnelle du SGHR, il devait tenir le COPS au courant des évolutions de la situation et était comptable des dépenses devant la Commission.

Le soutien le plus visible fut cependant d'ordre financier : l'UE a consacré près d'un milliard d'euros au Darfour, principalement sous la forme d'aide humanitaire (691 millions d'euros) ou par le financement direct de l'AMIS et de la CCF (325 M€). Ces fonds provenaient soit des États membres (environ 400 M€ pour l'assistance humanitaire, 113 M€ pour l'AMIS et la CCF, 12 M€ pour l'aide au processus politique) ou directement des fonds communautaires (282 M€ pour l'aide

¹⁰⁶ Action commune 2005/557/PESC du Conseil, 18 juillet 2005, *Journal officiel* de l'UE, L188/46.

¹⁰⁷ Action commune 2005/556/PESC du Conseil, 18 juillet 2005, *Journal officiel* de l'UE, L188/43

humanitaire par le biais d'ECHO, 212 M€ pour l'AMIS via la Facilité de paix). L'aide provenant de la Facilité de paix avait une importance particulière dans la mesure où elle était fournie sous la forme de liquidités, offrant ainsi une flexibilité que n'apportait pas l'aide en nature pourvue par la plupart des donateurs. L'UE ne s'est pas contentée de distribuer des fonds, elle a également cherché à organiser l'investissement international et à conseiller l'UA sur sa gestion. Elle dirigeait le Groupe de soutien technique au partenariat auquel participait l'ensemble des donateurs et a créé une *Darfur Integrated Task Force* (DITF), destinée à travailler avec l'UA au sein d'un groupe de liaison. Cette aide était particulièrement nécessaire pour la gestion des dons « en nature » : la plupart des États engagent en effet un montant financier mais fournissent des biens ou des services. Le Royaume-Uni, le plus important donateur bilatéral au sein de l'UE, a ainsi fourni des véhicules terrestres, des radios, du transport aérien, des planificateurs et des conseillers pour un montant total de 34,7 millions de livres. D'autres États membres ont fait de même : les Pays-Bas pour 13,6 M€, l'Allemagne pour 4,2 M€, la France pour 3,2 M€...

L'aide apportée par l'UE fut massive et a couvert une grande variété d'activités mais a également rencontré certaines limites. En matière de soutien direct, si l'UE adhère sincèrement au concept d'appropriation africaine, des difficultés ont vu le jour lorsque les principes jugés fondamentaux pour les succès de la mission divergeaient. Ce fut le cas lorsque l'EMUE, dont les officiers ont principalement une culture otanienne, a commencé à travailler avec l'état-major de l'AMIS. D'après Antoine Sadoux, « *la coopération UE-UA s'appuie de façon flagrante sur un ensemble de concepts d'origine purement occidentale qui sont difficilement compatibles avec la nécessité d'agir de façon pragmatique lors des crises africaines*¹⁰⁸ ». Ces différences culturelles étaient également présentes au sein des choix internes à l'UE : ainsi, la Suède a préféré mener des discussions bilatérales avec l'UA afin de renforcer le pilier droits de l'Homme de l'AMIS. Cependant, si l'harmonisation entre les États membres et l'UE était imparfaite, « *beaucoup de progrès ont déjà été faits pour obtenir une plus grande cohérence, tout particulièrement sur le terrain*¹⁰⁹ ».

En ce qui concerne l'aide financière, l'UA a rencontré des difficultés à s'adapter aux procédures administratives de l'UE. D'après l'ICG, l'AMIS aurait voulu que la Commission serve de chambre de compensation pour les donateurs de l'UE, ce qui n'a pas été le cas, du fait tant des structures propres de la Commission que des intérêts particuliers des donateurs.

* * * * *

La crise du Darfour a représenté un défi majeur pour l'UE : elle a émergé alors que ni sa politique vis-à-vis de l'Afrique ni la PESC ni la PESD n'avaient atteint leur maturité. Elle a de surcroît correspondu à la première implication à grande échelle de l'UA dans le maintien de la paix. La plupart des difficultés sont à ce titre liées à ces deux processus : les deux partenaires doivent encore améliorer la maîtrise de leurs propres outils et apprendre à travailler de concert. Si la coopération UE-OTAN est plus ancienne, des problèmes continuent à s'y poser.

¹⁰⁸ Sadoux A. (2006), « Les limites du partenariat UE-UA dans la gestion des crises », *Revue de la Défense nationale*, août-septembre.

¹⁰⁹ « *Much Progress has Already Been Made in Achieving Greater Consistency, Especially on the Ground* », in *The EU/AU Partnership in Darfur : Not Yet a Winning Combination*, ICG Africa Report n° 99, 25 octobre 2005, p. 14.

3. La coordination entre l'UE et l'OTAN pendant la crise du Darfour

3.1. Les relations UE-OTAN

Les relations entre l'UE et l'OTAN ont toujours été ambiguës. La crainte d'une disparition de l'OTAN consécutive à la fin de la guerre froide a ainsi tenu une place significative parmi les motivations qui ont conduit au développement de la PESD et de la PESC. La réticence des États-Unis à s'engager dans les Balkans et l'impuissance dont a fait preuve, dans un premier temps, l'UE, ont renforcé l'opinion selon laquelle l'Europe avait besoin d'une capacité de défense autonome, tel que cela avait été souligné par Tony Blair et Jacques Chirac lors du Sommet de Saint-Malo en 1998. La crise du Kosovo, en 1999, a cependant illustré les limites de l'UE. Les pays d'Europe orientale qui ont intégré l'UE en 2004 étaient pour la plupart des fervents soutiens de l'OTAN, tandis que des États membres plus anciens, notamment le Royaume-Uni, comptaient bien d'avantage sur l'OTAN que sur l'UE pour assurer leur sécurité et considéraient qu'elle était fondamentale pour préserver le lien transatlantique. D'autres pays, et en particulier la France, insistaient pour leur part sur la nécessité pour l'Europe d'acquérir des capacités autonomes.

Les deux organisations, qui ont en commun dix-neuf États membres, ont défini différents protocoles destinés à assurer leur coopération. En décembre 2002, la déclaration de l'UE et de l'OTAN sur la PESD¹¹⁰ avait établi les principes de cette coopération. Elle devait être fondée sur une concertation et un dialogue effectifs, sur l'égalité et le respect de l'autonomie de décision des deux organisations, de leurs intérêts spécifiques et de ceux des États membres et sur le respect de la Charte des Nations unies. Le développement des capacités de l'UE et de l'OTAN devait s'appuyer sur la cohérence, la transparence et le renforcement mutuels. En mars 2003, les accords dits de « Berlin + » ont établi le cadre pratique de cette coopération. Ils devaient s'appliquer à trois principaux champs opérationnels : l'accès de l'UE aux capacités de planification et aux structures de commandement de l'OTAN, l'utilisation par l'UE des moyens propres de l'OTAN. Au sein de l'UE, la planification est normalement assurée par l'EMUE ; l'accord prévoyait que le quartier général de l'OTAN en Europe (SHAPE) pourrait contribuer à la définition des options stratégiques. L'UE devait également pouvoir demander à l'OTAN de lui fournir des capacités de commandement ; dans ce cas, le commandant militaire de l'opération de l'UE devait être assuré par l'adjoint de l'OTAN en Europe (D-SACEUR), qui est toujours un européen, les états-majors étant fournis par l'OTAN elle-même ou par les États membres. Finalement, l'OTAN avait établi une liste des moyens qu'elle était prête à mettre à la disposition de l'UE.

Cet accord a été interprété par les États-Unis et certains pays européens comme conférant à l'OTAN un droit de préemption. Dans cette hypothèse, l'UE n'aurait pu agir que si l'OTAN avait auparavant refusé de le faire. Il a été mis en oeuvre en opération : le 31 mars 2003, l'UE a relevé l'OTAN en Macédoine, l'opération « Concordia » prenant la suite d'*Allied Harmony* en Macédoine ; le 2 décembre 2004, l'opération « Althéa », conduite par l'UE avec des moyens de l'OTAN a succédé à la SFOR de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine. La crise du Darfour a cependant été l'occasion de la première opération au cours de laquelle les deux organisations ont travaillé côte à côte en dehors des accords de « Berlin + ».

3.2. L'OTAN et l'UE durant la crise du Darfour : du parallélisme à la convergence ?

Le 26 avril 2006, Alpha Oumar Konare, le président de la Commission de l'UA, a écrit au secrétaire général de l'OTAN, lui demandant de fournir un soutien logistique à l'AMIS. Après une planification et des consultations avec les partenaires, en particulier l'UE, l'engagement de l'OTAN fut annoncé durant la conférence des donateurs, le 26 mai. Le 8 juin, le Conseil de

¹¹⁰ Déclaration UE-OTAN sur la PESD, communiqué de presse OTAN (2002) 142, Bruxelles, 16 décembre 2002.

l'Atlantique décida que l'aide serait apportée dans trois domaines : la coordination du transport aérien, la formation des officiers de l'UA et l'organisation d'un exercice sur carte dirigé par l'ONU. Au cours de l'été 2005, cinq bataillons et quelques policiers civils furent transportés, puis deux mille soldats supplémentaires de février à juin 2006. Le Conseil de l'Atlantique a renouvelé la mission plusieurs fois, simultanément aux différentes prolongations du mandat de l'AMIS.

En conformité avec les règles de l'OTAN, cette opération fut décidée à l'unanimité, et les moyens utilisés furent fournis par les États membres qui, pour dix-neuf d'entre eux, l'étant également de l'UE. Cette dernière apportant déjà ce genre d'aide, en ayant également recours aux moyens nationaux, cette décision illustre la volonté de certains États de faire appel à l'OTAN plutôt qu'à l'UE.

Cette décision prise, des discussions ont eu lieu afin de définir une position commune en matière de planification et de commandement. Bien que les contributions soient toutes deux destinées à l'AMIS et que le Centre européen de transport aérien (EAC) comme le Centre de coordination du transport aérien de l'OTAN (SACC) soient tous deux localisés à Eindhoven (Pays-Bas), aucun accord ne put être trouvé. L'OTAN et l'UE envoyèrent deux équipes différentes à l'état-major d'Addis-Abeba pour gérer leurs actions respectives. La participation de l'UE est coordonnée par l'EAC tandis que celle de l'OTAN est assurée au SHAPE. Il semble cependant que la coordination se soit améliorée du fait de l'action des cellules de liaison établies entre les deux organisations, confrontées aux exigences opérationnelles, et en raison de bonnes relations interpersonnelles établies à Addis-Abeba.

Conclusion

Cette étude peut être envisagée de deux points de vue distincts : nous pouvons considérer la façon dont l'UE peut encore améliorer sa coopération avec les autres organisations internationales, ou envisager ce que celles-ci attendent d'elle.

La crise du Darfour a en effet confirmé que l'UE était décidée à devenir un acteur majeur et global des relations internationales. Elle a défini des politiques cohérentes et développé les outils nécessaires. Les limites rencontrées sont bien connues et tiennent principalement à la co-existence au sein de l'UE d'intérêts différents. Le rejet du projet de traité constitutionnel a pratiquement arrêté le processus politique qui aurait pu permettre d'améliorer la cohérence interne de l'UE et, sans un élan politique, les solutions techniques ne suffiront pas à apporter les réponses globales nécessaires. Ainsi, l'ICG estime qu'il est nécessaire de renouveler la Facilité de paix¹¹¹ en la finançant directement sur le budget de l'UE, via la PESC, ou en créant un fonds particulier au sein de la PESC. Cette solution pourrait être réalisée en utilisant l'instrument de stabilité proposé par la Commission¹¹². Cette proposition a été préparée afin de renforcer la cohérence au sein des politiques extérieures de la Communauté, en particulier entre l'aide humanitaire et au développement et la PESC. Elle vise à améliorer la flexibilité des instruments dont dispose la Commission, notamment en assurant un lien entre le mécanisme de réaction rapide et les instruments de long terme. Financé à partir des FED, elle remplacerait le mécanisme de réaction rapide. L'objectif global de cette proposition a reçu le soutien du Parlement européen et des États membres, mais le premier s'est inquiété du risque de voir son rôle se réduire dans le processus de décision tandis que les derniers semblaient craindre une extension du rôle de la Commission en matière de politique étrangère. Ils contestent en particulier l'inscription de certaines actions dans les politiques de long terme : la prévention des conflits, la réforme du secteur de la sécurité, le désarmement-démobilisation-réintégration ou encore la lutte contre la prolifération des armes légères. Des solutions techniques semblent envisageables, mais elles se heurtent à des luttes intestines. D'après ISIS Europe, « le processus a été dirigé par les enjeux de l'intégration de l'UE plutôt que par ceux de sa politique extérieure¹¹³ ».

D'autre part, l'UE doit continuer à examiner avec précision les attentes de ses partenaires. L'évolution permanente des politiques européennes envers l'ONU ou l'UA témoigne que celles-ci sont prises en compte. Ces attentes sont au cœur du concept d'appropriation par les Africains. Cette volonté doit également inspirer la définition des organes politiques ou militaires destinés à la mettre en œuvre, en particulier en tirant parti de l'expérience. L'objectif ne doit pas être de les conformer systématiquement aux demandes des partenaires mais de leur assurer une certaine flexibilité. Celle-ci doit permettre à l'UE de disposer de la capacité de répondre non seulement à toute la gamme des crises envisageables, mais aussi de s'adapter à la culture de ses partenaires. L'organisation, le 3 octobre 2006, de la première réunion conjointe des Commissions de l'UE et de l'UA se tenant hors d'Europe, à Addis-Abeba, peut à ce titre constituer un pas symbolique dans cette direction.

¹¹¹ *The EU/AU partnership in Darfur : not yet a winning combination*, ICG Africa Report n° 99, 25 octobre 2005.

¹¹² *Communication de la Commission relative aux instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des futures perspectives financières*, COM(2004)0626-28 septembre 2004.

¹¹³ « The Process Has Been Driven by the Politics of EU Integration Rather than EU External Policies », Dewaele A. et Gourlay C., *The Stability Instrument : Defining the Commission's Role in Crisis Response*, ISIS Europe briefing, 27 juin 2005.

Appendice 1 : Le déroulement de la crise

La crise du Darfour a débuté en février 2003, quand deux mouvements rebelles, le Mouvement de Libération du Soudan/Armée (SLM/A) et le Mouvement pour la Justice et l'Égalité (JEM) ont pris les armes contre le gouvernement. Il ont dans un premier temps remporté des succès militaires au cours du printemps 2003, et le gouvernement a réagi en armant des milices d'origine arabe, les Janjawid, afin de prendre le contrôle de la région, principalement habitée par des tribus d'origine africaine. Les Janjawid ont concentré leurs attaques contre la population afin de supprimer l'aide apportée aux mouvements rebelles : des centaines de villages ont été pillés et environ cent trente mille personnes se sont réfugiées au Tchad. Un cessez-le-feu a été conclu entre le gouvernement et le SLM/A le 3 septembre 2003. Si les deux belligérants ont globalement respecté la trêve, les attaques contre les civils se sont poursuivies, principalement du fait des Janjawid. Le 6 novembre, Mohamed Barka, un parlementaire soudanais, a déclaré que cent cinquante villages avaient été brûlés et deux cent quatre-vingt mille personnes déplacées dans son district de Kebkaya. Des négociations entre le gouvernement et le SLM/A ont repris à Abéché (Tchad), et, le 5 novembre, le cessez-le-feu a été prolongé d'un mois, malgré le bombardement par les forces gouvernementales de positions du SLM/A. Une troisième session de négociations devait débuter en décembre, mais a échoué. L'armée soudanaise a lancé début février 2004 une offensive de grande ampleur, qui s'est achevée le 9 février avec l'annonce par le président al-Bashir de la fin des opérations militaires au Darfour, le gouvernement contrôlant d'après lui l'ensemble de la région. Le président a également appelé à la tenue d'une conférence nationale, a offert une amnistie d'une durée d'un mois et a établi un comité national responsable de la réconciliation et de la co-existence pacifique. Il a cependant refusé de mener des discussions avec les rebelles. Le gouvernement s'est engagé à ouvrir des corridors humanitaires et, d'après les agences humanitaires, l'accès aux populations s'est légèrement amélioré.

Les premières réactions de la communauté internationale datent de fin 2003. Les Nations unies, qui menaient déjà une mission dans le sud du Soudan, ont commencé à faire des commentaires officiels : le 5 décembre, Jan Egeland, le sous-secrétaire général aux Affaires humanitaires, déclara que la situation humanitaire au Darfour était une des pires au monde. Tom Erix Vraalsen, l'envoyé spécial du secrétaire général pour les Affaires humanitaires au Soudan, visita le Darfour les 7 et 8 décembre et le 9, le secrétaire général fit une déclaration encourageant « *toutes les parties à se joindre aux négociations de paix sur le Darfour (...) à conclure sans délais un cessez-le-feu complet et à le respecter*¹¹⁴ ». Finalement, le 2 avril 2004, les membres du Conseil de sécurité de l'ONU exprimèrent leur inquiétude à propos de la situation humanitaire et appelèrent à des négociations¹¹⁵. Le 7 janvier 2004, la présidence de l'UE avait également fait une déclaration, demandant au « *gouvernement du Soudan et à l'ALS de respecter pleinement l'accord de cessez-le-feu signé le 3 septembre (...) les invite à retourner à la table de négociation (...) à tout mettre en œuvre pour que les droits de l'Homme soient pleinement respectés et que la population civile soit protégée (...) à faire en sorte que les organes et agences compétents des Nations unies et les autres intervenants humanitaires puissent accéder sans restriction et sans entrave à la région*¹¹⁶ ». L'Union africaine dépêcha un envoyé spécial au Tchad et au Soudan en mars et déploya une équipe à N'Djamena pour aider les autorités tchadiennes. Les États-Unis se mobilisèrent également et le secrétaire d'État Colin Powell décrivit la situation au Darfour comme une catastrophe lors d'une déclaration devant le Comité des appropriations de la Chambre des Représentants le 3 mars 2003. Le gouvernement américain essaya de faire pression sur le

¹¹⁴ *Le secrétaire général exhorte les parties au conflit du Darfour à décréter un cessez-le-feu et à le respecter*, document ONU SG/SM/9067, AFR/790-9 décembre 2003.

¹¹⁵ Déclaration à la presse du président du Conseil de sécurité sur la situation au Darfour, document ONU SC/8050, AFR/883-2 avril 2004.

¹¹⁶ *Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur la situation dans le Darfour*, communiqué de presse, Bruxelles, P/04/5-7 janvier 2004.

gouvernement soudanais afin de négocier un cessez-le-feu humanitaire et se proposa pour faciliter le processus¹¹⁷.

Les négociations avaient repris le 31 mars à N'Djamena, sous les auspices du président tchadien Idriss Déby. Des représentants des Nations unies, de l'UA, de l'UE, de la France et des États-Unis y assistaient et, malgré le refus du gouvernement du Soudan de rencontrer le SLA et le JEM en face à face, un nouveau cessez-le-feu et un protocole sur l'établissement de l'assistance humanitaire au Darfour furent signés le 8 avril. L'accord prévoyait que les parties devaient cesser les hostilités, libérer les prisonniers et faciliter l'accès humanitaire aux personnes déplacées et aux victimes civiles. Deux commissions étaient créées, auxquelles devait participer la communauté internationale : la Commission conjointe (CC) était composée de représentants de chacun des belligérants, de la médiation tchadienne, de l'UA, de l'UE et des États-Unis. La Commission du cessez-le-feu (CCF) était dirigée par l'UA, l'adjoint étant fourni par l'UE. Ses membres représentaient la médiation tchadienne, le gouvernement soudanais, le JEM et le SLM/A, l'ONU et les États-Unis devant participer en tant qu'observateurs. Le budget de la mission d'observation de l'UA représentait environ vingt-six millions de dollars, dont la moitié devait être fournie par l'UE.

L'évolution du processus politique n'eut cependant aucun effet sur les Janjawid et, d'après les acteurs humanitaires, les atrocités envers les populations se poursuivirent. Début mai 2004, alors que le CCF n'était pas encore en place, des combats reprirent entre le SLA et les forces gouvernementales, le premier prenant le contrôle de la ville de Dar es-Salaam.

La pression internationale commença alors à augmenter : en mars 2004, Mukes Kapila, le coordinateur humanitaire pour le Soudan de l'ONU déclara que « *la seule différence entre le Rwanda et le Darfour réside dans les chiffres*¹¹⁸ ». Kofi Annan évoqua le Darfour lors de la commémoration par l'ONU du Rwanda, le 7 avril, et envisagea même une intervention humanitaire comportant un soutien militaire. En juin, un rapport du secrétaire général¹¹⁹ qualifiait la situation de catastrophique. Le 11 juin, le Conseil de sécurité adopta une résolution¹²⁰ autorisant la mise en place d'une opération de soutien de la paix de l'ONU. Les 26 juin, les États-Unis et l'UE firent une déclaration commune appelant « *le gouvernement soudanais à mettre fin immédiatement aux violences perpétrées par les milices Janjawid, à assurer la protection et la sécurité des civils et des travailleurs humanitaires, à désarmer les milices et à garantir aux organisations humanitaires un accès sans restrictions et sans entraves au Darfour*¹²¹ ». Kofi Annan et Colin Powell se rendirent en juin à Khartoum et au Darfour, appelant tous deux le gouvernement soudanais à améliorer la situation.

Début juillet, l'UA décida d'augmenter le nombre d'observateurs et de déployer une force de protection¹²², la Mission de l'UA au Soudan (AMIS). Elle envisagea par la suite d'étendre son mandat à « *la protection de la population civile, et ce dans la limite de la capacité de la force*¹²³ ». Les premières troupes arrivèrent mi-août, après que le Conseil de sécurité de l'ONU eut adopté le 30 juillet une résolution au titre du chapitre VII. Aux termes de cette dernière, le Conseil de sécurité « *approuve le déploiement d'observateurs internationaux, y compris la force de protection envisagée par l'Union africaine (...) engage les parties à l'accord de cessez-le-feu de N'Djamena, signé le 8 avril, à conclure immédiatement un accord politique (...) exige que le*

¹¹⁷ *Sudan : Peace Agreement Around the Corner?*, Charles Snyder, Acting Assistant Secretary of State for African Affairs, déclaration devant le sous-comité Afrique de la Chambre des Représentants, Washington DC, 11 mars 2004.

¹¹⁸ Cité par Nat Henson, « Where is the World : New Genocide in Sudan », *Washington Post*, 12 avril 2004.

¹¹⁹ *Rapport du secrétaire général sur le Soudan*, document ONU, S/2004/453-3 juin 2004.

¹²⁰ Résolution 1547 adoptée par le Conseil de sécurité, document ONU S/RES/1547-11 juin 2004.

¹²¹ *Déclaration EU États-Unis sur le Soudan*, document UE 9998/04, Dromoland Castle, 26 juin 2004.

¹²² Décision du sommet sur le Darfour, Assemblée de l'Union africaine, Assembly/AU/DEC 33-54(III)-6-8 juillet 2004.

¹²³ Communiqué de la 13^e réunion du Conseil de paix et de sécurité, PSC/PR/COM (XIII)-27 juillet 2004.

Gouvernement soudanais honore l'engagement qu'il a pris de désarmer les milices janjaouites¹²⁴ ». Le 5 août, Jan Pronk, représentant spécial du secrétaire général pour le Darfour, signa avec le gouvernement soudanais un plan d'action destiné à appliquer la résolution 1556. Celui-ci définissait sept zones de vingt kilomètres de rayon que le gouvernement devait sécuriser. Cet accord avait malheureusement été conclu en l'absence de consultation avec l'UA, le JEM ou le SLM/A. Il ouvrait une brèche dans l'accord de N'Djamena en autorisant le gouvernement à redéployer ses forces, et provoqua des combats entre les troupes gouvernementales et des éléments du SLM/A avant qu'un nouvel accord ne soit finalement conclu entre les belligérants.

Les négociations se poursuivaient au niveau international : l'UA avait établi un ordre du jour pour la mise en œuvre du cessez-le-feu de N'Djamena et des réunions se tinrent à Abuja. L'UA renforça également son contingent avec l'aide de l'UE et d'autres pays, tandis que l'ONU adopta une nouvelle résolution. À Abuja, deux sessions de négociations, en août et en octobre, ne permirent pas la conclusion d'un accord. Le Conseil de sécurité adopta le 18 septembre une nouvelle résolution¹²⁵ soulignant les responsabilités du gouvernement soudanais et envisageant « *de prendre des mesures supplémentaires, telles que celles prévues à l'Article 41 de la Charte des Nations unies, à l'encontre notamment du secteur pétrolier, du gouvernement soudanais ou de certains de ses membres* ». Le 20 octobre, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA décida de renforcer encore l'AMIS, portant ses effectifs à trois mille trois cent vingt personnes, dont deux mille trois cent quarante et un soldats¹²⁶. Il élargit également son mandat, qui incluait alors de « *protéger les civils confrontés à une menace imminente et se trouvant à proximité immédiate* ».

Deux protocoles furent finalement signés à Abuja le 9 novembre ; le premier traitait de la situation humanitaire et le second des questions de sécurité, renforçant encore le rôle de l'AMIS. Les violences reprurent cependant, en particulier de la part des rebelles : fin novembre, le SLM/A lança une attaque contre la ville de Tawilla et la tint quelques jours. Le gouvernement riposta par des bombardements avant de lancer une offensive dans tout le Darfour en décembre. Les combats se poursuivirent en janvier et février 2005.

En mars, une mission d'évaluation conjointe de l'UA, composée d'experts de l'UA, de l'UE, de l'ONU et des États-Unis, mena une tournée de reconnaissance au Darfour. Ses conclusions faisaient ressortir trois points : si l'action de l'AMIS était efficace dans les régions qu'elle contrôlait, celles-ci étaient loin de couvrir l'ensemble de la région ; les hypothèses de planification ne s'étaient pas concrétisées, en particulier en ce qui concernait l'accord de cessez-le-feu humanitaire ; l'AMIS devait être renforcée. Le 28 avril 2005, le CPS approuva une extension de l'AMIS à 7 331 hommes, dont 1 560 policiers civils (CIVPOL) et 702 observateurs militaires.

Le 24 mars, le Conseil de sécurité adopta trois résolutions concernant le Darfour : la 1590¹²⁷ établissait une mission de l'ONU pour le Soudan (UNMIS) destinée à la mise en œuvre de l'accord de paix global signé entre le gouvernement soudanais et le Mouvement/Armée Populaire de Libération du Soudan à propos du Sud-Soudan et prévoyait que l'UNMIS établisse des liaisons et se coordonne avec l'AMIS. La résolution 1591 appliquait au gouvernement soudanais l'embargo sur les armes et exigeait « *qu'il s'abstienne (...) de toute activité aérienne à caractère offensif dans la région du Darfour et au-dessus de la région¹²⁸* ». La résolution 1593¹²⁹ déférait la situation au Darfour au procureur de la Cour pénale internationale.

¹²⁴ Résolution 1556(2004), Conseil de sécurité, document ONU S/RES/1556-30 juillet 2004.

¹²⁵ Résolution 1564(2004), Conseil de sécurité, document ONU S/RES/1564-18 septembre 2004.

¹²⁶ Communiqué de la 17^e réunion du Conseil de paix et de sécurité, PSC/PR/COM (XVII)-20 octobre 2004.

¹²⁷ Résolution 1590 adoptée par le Conseil de sécurité, document ONU S/RES/1590-24 mars 2004.

¹²⁸ Résolution 1591 adoptée par le Conseil de sécurité, document ONU S/RES/1590-24 mars 2004.

¹²⁹ Résolution 1593 adoptée par le Conseil de sécurité, document ONU S/RES/1590-24 mars 2004.

C'est peut-être en raison de ces initiatives que la situation au Darfour s'améliora à cette époque, aucun combat majeur entre l'armée soudanaise et les mouvements rebelles n'étant relevé. En revanche quelques incidents eurent lieu : des villages furent bombardés en mai, des convois humanitaires attaqués, probablement par les factions rebelles, le SLA et le JEM s'affrontèrent tandis que le harcèlement mené par les Janjawid se poursuivait.

Les mouvements rebelles avaient connu une évolution : en avril 2005, Mohamed Saleh Arba avait quitté le JEM, mouvement qui avait déjà perdu en mars 2004 une faction, devenue depuis le Mouvement National pour la Réforme et le Développement (MNRD). Au sein du SLA, des divergences s'intensifiaient entre le président Abde Wahid et le secrétaire général Minni Manawi, et deux mouvements rivaux apparurent finalement, le SLA/AW et le SLA/MM. En janvier 2006, le JEM et le SLA/MM créèrent l'Alliance des Forces Révolutionnaires du Soudan Occidental, avant d'être rejoints par le MNRD. Ces factions, occupées par leur propre réorganisation, cessèrent pratiquement de participer aux négociations d'Abuja.

Ces négociations se poursuivaient sans rencontrer de succès notable : la septième session fut lancée le 29 avril 2005 et dura deux mois sans qu'un accord fut obtenu. En l'absence de progrès, une nouvelle session fut ajournée le 25 octobre.

La situation se détériora sur le terrain de septembre 2005 à février 2006 : des combats reprirent entre les rebelles et l'armée, en particulier autour des villes de Shearia et Gaida, des camps de personnes déplacées furent attaqués à proximité de Tawila et de Mershing. L'AMIS ne fut pas épargnée : le 8 octobre 2005, quatre soldats nigériens furent tués et le lendemain quarante militaires furent faits prisonniers. À la fin du printemps 2006, la situation au Darfour était profondément chaotique, les affrontements tribaux et le banditisme devenant habituels. Elle prit également une nouvelle dimension lorsque, en décembre 2005, des rebelles tchadiens du Rassemblement pour la Démocratie et la Liberté (RDL), basé au Darfour occidental, lancèrent un raid sur la ville tchadienne d'Adre.

La communauté internationale chercha à relancer le processus de paix dans deux directions : les négociations d'Abuja et la transition entre l'AMIS et une force de l'ONU. Le 13 janvier, Jan Pronk déclara que l'action de la communauté internationale était un échec et appela au déploiement d'une force beaucoup plus importante¹³⁰. Au cours du printemps 2006, l'ONU, l'UE et les États-Unis multiplièrent les appels à une transition entre l'UA et l'ONU. Une déclaration du président du Conseil de sécurité du 3 février 2006¹³¹ demandait à ce qu'elle soit planifiée. Une réunion se tint à Bruxelles le 8 mars, rassemblant avec le vice-président soudanais des experts de haut niveau représentant l'ONU, les États-Unis et l'UE. Le 10 mars, des manifestations de grande ampleur opposées à une opération de l'ONU eurent lieu à Khartoum. Le même jour, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA publia un rapport envisageant une transition mais prolongeant le mandat de l'AMIS de six mois et appelant au renforcement de ses capacités.

La pression internationale obtint des résultats et les représentants des rebelles revinrent à la table des négociations à Abuja en mars 2006. Le 5 mai, un accord de paix pour le Darfour y fut signé entre le gouvernement et le SLA/MM. L'UA donna aux autres mouvements jusqu'au 31 mai pour le signer et, le 8 juin, des dissidents du SLM/A et du JEM firent une déclaration de soutien à l'accord de paix. Il fut cependant rejeté par le SLA/AW et le JEM. L'accord entraîna la participation au gouvernement de Karthoum du SLA/MM et la création, le 19 juin, d'un groupe de coordination. Le 27 août, Minni Minawi fut nommé conseiller spécial du président soudanais. Entre temps, le gouvernement soudanais avait demandé à l'UA de renvoyer de la Commission du cessez-le feu et de la Commission conjointe tous les représentants des mouvements n'ayant pas

¹³⁰ Conseil de sécurité : Jan Pronk et Salim Ahmed Salim plaident en faveur d'un appui accru de la communauté internationale au Darfour, document ONU CS/8607, New York, 13 janvier 2006.

¹³¹ Déclaration du président du Conseil de sécurité, document ONU S/PRST/2006/5, New York, 3 février 2006.

signé l'accord. Khalil Inrahim, le dirigeant du JEM déclara que « *ce faisant, l'UA met fin à l'accord de cessez-le-feu d'avril 2004*¹³² ».

Le 16 mai, l'ONU adopta la résolution 1679¹³³ qui, prenant en compte l'accord de paix, lançait une opération au titre du chapitre VII : l'accord prévoyait cependant que l'AMIS serait chargée de son application et n'envisageait pas de transition vers une opération de l'ONU. Une délégation de l'ONU se rendit à Khartoum en juin mais ne parvint pas à conclure un accord avec le gouvernement soudanais sur le déploiement d'une opération chapitre VII de l'ONU. Le même mois, Jean-Marie Géhénno, le chef du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP), et SAid Djinnit, le commissaire Paix et Sécurité de l'UA, dirigèrent une mission d'évaluation conjointe. Ils recommandèrent l'adoption « *d'un plan unifié pour la transition vers une opération de l'ONU* » dont la mission « *serait constituée autour de quatre piliers : l'appui au processus de paix et les bons offices (...) la gouvernance et l'État de droit (...) l'aide humanitaire, la réhabilitation et la réintégration (...) la sécurité*¹³⁴ ».

Fin juin, les factions rebelles qui avaient refusé de signer l'accord de paix se rassemblèrent dans le Front National de Rédemption (NRF) et lancèrent des attaques contre l'armée soudanaise et leurs anciens alliés du SLA/MM, qui devint à partir de cette époque une sorte d'aile paramilitaire des forces gouvernementales. En août, le gouvernement lança une offensive contre le NRF au nord du Darfour.

Le 31 août, une nouvelle résolution¹³⁵ de l'ONU prolongea le mandat de l'UNMIS et envisagea de la renforcer de 20 000 hommes afin de relever l'AMIS.

Le 20 septembre, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA se réunit à New York et décida de prolonger le mandat de l'AMIS jusqu'en décembre et, prenant en compte la résolution 1706, envisagea une transition vers une mission de l'ONU. Le 25 septembre, l'UA annonça qu'elle allait faire passer l'AMIS de 7 000 à 11 000 hommes. L'UE et l'OTAN déclarèrent qu'ils continueraient à apporter leur aide à l'AMIS et l'ONU proposa de renforcer l'AMIS avec près de deux cents personnes, des militaires, des policiers et des civils.

Huit jours plus tard, Jan Pronk déclara que la priorité devait être de renforcer l'AMIS, la probabilité du déploiement d'une force de l'ONU paraissant diminuer. Cependant, d'après le Conseil de sécurité¹³⁶, deux options principales semblaient se présenter : l'application de pressions sur le gouvernement soudanais ou celle d'efforts sur les négociations. La première pouvait passer par la mise en œuvre de sanctions économiques (probablement envers le secteur pétrolier) et celle d'une zone interdite de survol, tandis que la Cour pénale internationale pourrait intensifier ses activités. Il était envisagé d'accompagner ces pressions d'encouragements. La seconde option visait à obtenir un authentique cessez-le-feu, principalement à travers des négociations avec les parties n'ayant pas signé l'accord d'Abuja. Dans les deux cas, le renforcement de l'AMIS devait être poursuivi, comme solution transitoire avant une transition vers une mission de l'ONU ou dans une perspective de long terme.

¹³² « By Doing so the AU is Terminating the Cease-fire Agreement of April 2004 », cité par Opheera McDoom, « Darfur Rebels Accuse African Union of Ending Truce », *Defense News*, 17 août 2006.

¹³³ *Résolution 1679 (2006) adoptée par le Conseil de sécurité*, document ONU S/RES/1679 (2006)-16 mai 2006.

¹³⁴ « A Unified Plan for a Transition to the UN Operation » which mission "Would Be Built Around Four Pillars: Support to the Peace Process and Good Offices (...) Governance and the Rule of Law (...) Humanitarian Assistance, Recovery and Reintegration (...) Security », *Report of the Chairperson of the PSC on the situation in Darfur*, AU document PSC/MIN/2(LVIII)-27 juin 2006, p. 14.

¹³⁵ Resolution 1706 adopted by the Security Council, UN document S/RES/1706 (2006)-31 August 2006.

¹³⁶ *Security Council Report*, Darfur, Sudan, October 2006.

http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.2087345/k.F23/October_2006BRDDarfurSudan.htm

Appendice 2 : Bibliographie

Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale

Le maintien de la paix en Afrique sub-saharienne, colloque des 20 et 21 septembre 2005, Bruxelles.

Commission des Communautés européennes

Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres d'autre part, 23 juin 2000, Cotonou.

Édifier un partenariat efficace avec les Nations unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2001)231 Final-30 mai 2001.

Communication de la Commission sur la prévention des conflits, document UE COM (2001) 211 Final-11 avril 2004.

Le dialogue UE-Afrique, communication de la Commission au Conseil, document UE COM (2003) 316, Bruxelles, 23 juin 2003.

Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2003) 526-10 septembre 2003.

Communication de la Commission relative aux instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des futures perspectives financières, COM(2004)0626-28 septembre 2004.

Stratégie de l'UE pour l'Afrique, document UE COM (2005) 489-12 octobre 2005.

Conseil de l'Union européenne

Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises, 24 septembre 2003, New York, document UE 12510/03.

Une Europe plus sûre dans un monde meilleur, Stratégie européenne de sécurité, Bruxelles, 12 décembre 2003.

Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur la situation dans le Darfour, communiqué de presse, Bruxelles, P/04/5-7 janvier 2004.

Déclaration EU-États-Unis sur le Soudan, document UE 9998/04, Dromoland Castle, 26 juin 2004.

« Action commune 2005/557/PESC du Conseil », 18 juillet 2005, *Journal officiel* de l'UE, L188/46.

« Action commune 2005/556/PESC du Conseil », 18 juillet 2005, *Journal officiel* de l'UE, L188/43.

« Action commune 2005/557/PESC du Conseil », 20 juillet 2005, *Journal officiel* de l'UE, L188/46.

Contribution by EUHR Javier Solana to the EU Strategy for Africa, document UE S377/05-21 novembre 2005.

European Union Response to the Darfur Crisis, EU factsheet, juillet 2006.

Summary of Remarks by Javier Solana at the Darfur Conference, document UE S209/06-18 juillet 2006.

Principaux résultats du Conseil affaires générales et relations extérieures, communiqué de presse, document UE 12255/06-15 septembre 2006.

Convention européenne

Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, document UE CONV 850/03-18 juillet 2003.

Organisation du traité de l'Alliance Atlantique

Déclaration UE-OTAN sur la PESD, communiqué de presse OTAN (2002) 142, Bruxelles, 16 décembre 2002.

Assistance de l'OTAN à l'Union africaine au Darfour, 2 mai 2006, <http://www.nato.int/issues/darfur/evolution-f.html>

Organisation des Nations unies

Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations unies, document ONU A/55/305 – S/2000/809-21 août 2000.

Le secrétaire général exhorte les parties au conflit du Darfour à décréter un cessez-le-feu et à le respecter, document ONU SG/SM/9067, AFR/790-9 décembre 2003.

Déclaration à la presse du président du Conseil de sécurité sur la situation au Darfour, document ONU SC/8050, AFR/883-2 avril 2004

Rapport du secrétaire général sur le Soudan, document ONU, S/2004/453-3 juin 2004.

Résolution 1547 adoptée par le Conseil de sécurité, document ONU S/RES/1547-11 juin 2004.

Résolution 1556 adoptée par le Conseil de sécurité, document ONU S/RES/1556-30 juillet 2004.

Résolution 1564 adoptée par le Conseil de sécurité, document ONU S/RES/1564-18 septembre 2004.

Résolution 1590 adoptée par le Conseil de sécurité, document ONU S/RES/1590-24 mars 2004.

Résolution 1591 adoptée par le Conseil de sécurité, document ONU S/RES/1590-24 mars 2004.

Résolution 1593 adoptée par le Conseil de sécurité, document ONU S/RES/1590-24 mars 2004.

Conseil de sécurité : Jan Pronk et Salim Ahmed Salim plaident en faveur d'un appui accru de la communauté internationale au Darfour, document ONU CS/8607, New York, 13 janvier 2006.

Déclaration du président du Conseil de sécurité, document ONU S/PRST/2006/5, New York, 3 février 2006.

Résolution 1679 adoptée par le Conseil de sécurité, document ONU S/RES/1679 (2006)-16 mai 2006.

Document final du sommet mondial de 2005, assemblée générale, document ONU A/60/L.1-20 septembre 2005.

Les possibilités et les défis que présente le partenariat dans le domaine de la sécurité sur les plans régional et mondial, rapport du secrétaire général au Conseil de sécurité, document ONU A/61/204-S/2006/590-28 juillet 2006.

Résolution 1706 adoptée par le Conseil de sécurité, document ONU S/RES/1706 (2006)-31 août 2006.

Union africaine

Acte constitutif de l'Union africaine, Lomé, 11 juillet 2000.

Protocole relatif à la création d'un Conseil de paix et de sécurité, Durban, 9 juillet 2002.

Report of the Chairperson of the Commission on Sudan, Peace and Security Council, document UA PSC/PR/2 (V)-13 avril 2004.

Report of the Chairperson of the Commission in Darfur (The Sudan), Peace and Security Council, document UA PSC/MIN/2.XII-4 juillet 2004.

Décision sur le Darfour, Assemblée de l'Union africaine, document UA Assembly/AU/ 54(III)-6-8 juillet 2004.

Communiqué de la 13^e réunion du Conseil de paix et de sécurité, document UA PSC/PR/Com (XIII), 27 juillet 2004.

Communiqué de la 17^e réunion du Conseil de paix et de sécurité, document UA PSC/PR/Com (XVII)-20 octobre 2004.

Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Darfur, the Sudan, document UA PSC/PR.2-20 octobre 2004.

Report of the Chairperson of the PSC on the Situation in Darfur, document UA PSC/MIN/2(LVIII)-27 juin 2006.

Union de l'Europe occidentale

Goerens C. (2006), *Le maintien de la paix en Afrique sub-saharienne : une approche concrète*, Rapport présenté au nom de la Commission politique de l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, décembre.

Livres et rapports

Braud P.-A. (2006), « Towards a UN Deployment in Darfur : Avoiding Destabilising Repercussions for Peacekeeping in Africa », *Analyses de l'IES*, juin.

Faria F. (2004), « La gestion des crise en Afrique sub-saharienne : le rôle de l'Union européenne », IES-ISS, *occasional paper* n° 55, novembre.

International Crisis Group :

- « Sudan's Other Wars », *ICG Africa Report* n° 14, 25 juin 2003, p. 11-16.
- « Sudan : Toward an Incomplete Peace », *ICG Africa Report* n° 73, 11 décembre 2003, p. 19-23.
- « Darfur Rising : Sudan's New Crisis », *ICG Africa Report* n° 76, 25 mars 2004.
- « Sudan : Now or Never in Darfur », *ICG Africa Report* n° 80, 23 mai 2004.
- « Darfur Deadline : a New International Action Plan », *ICG Africa Report* n° 83, 23 août 2004.
- « Darfur : the Failure to Protect », *ICG Africa Report* n° 89, 8 mars 2005.
- « A New Sudan Action Plan », *ICG Policy Briefing* n° 24, 26 avril 2005.
- « The EU/AU Partnership in Darfur: Not Yet a Winning Combination », *ICG Africa Report* n° 99, 25 octobre 2005.

Nivet B. (2006), « Security by Proxy ? The EU and (Sub-)regional Organisations : the Case of ECOWAS », *Occasional Paper* n° 63, IES-ISS, mars.

Novoseloff A. (2004), *EU-UN Partnership in Crisis Management : Developments and Prospects*, International Peace Academy, juin.

Ortega M. (2005), « The European Union and the United Nations, Partners in Effective Multilateralism », *Cahier de Chaillot*, n° 78, IES-ISS, juin.

Sourd R. (2005), « L'Union et l'Afrique subsaharienne : quel partenariat ? » *Occasional Paper* n° 58, IES-ISS, mai.

Tardy T. (2004), « L'Union européenne et l'ONU dans la gestion de crise : opportunités et limites d'une relation déséquilibrée », Fondation pour la recherche stratégique, *Recherches & Documents* n° 32, mai.

Articles

- Chouala Y.-A. (2005), « Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union africaine », *Annuaire français des relations internationales 2005*, vol.16, p. 288-306.
- Dewaele A. et Gourlay C. (2005), « The Stability Instrument : Defining the Commission's Role in Crisis Response », *ISIS Europe Briefing*, 27 juin.
- Henson N. (2004), « Where is the World : New Genocide in Sudan », *Washington Post*, 12 avril.
- McDoom O. (2006), « Darfur Rebels Accuse African Union of Ending Truce », *Defense News*, 17 août .
- Monaco A. et Gourlay C. (2005), « Support for the African Union in Darfur : a Test for EU-NATO Strategic Partnership », *European Security Review* n° 26, ISIS Europe, juin.
- Novoseloff A. et Vulic A. (2006), « Coopération ONU-UE : une contribution au développement du multilatéralisme efficace », *Revue de la Défense nationale*, 08-09.
- Perouse de Montclos M.-A. (2006), « Les Occidentaux peuvent-ils sauver l'Afrique ? », *Politique étrangère*, 3, p. 547-556.
- Reeves E. (2004), *Kofi Annan and Colin Powell : Still no Appropriate Sense of Urgency as Mortality Figures Rise Precipitously*, sudanreeves.org, 1^{er} juillet.
- Riche É. (2005), « Darfour : quelle gestion des crises africaines ? », *Annuaire français des relations internationales 2005*, vol.16, p. 836-851.
- Sadoux A. (2006), « Les limites du partenariat UE-UA dans la gestion des crises », *Revue de la Défense nationale*, 08-09.
- Solana J. (2005), *A New Partnership for Security, Development and Governance in Africa*, Eurofuture, automne.