

Occasional Paper

Novembre 2004

n° 55

Fernanda Faria

La gestion des crises en Afrique subsaharienne

Le rôle de l'Union européenne

*Institut d'Etudes
de Sécurité de
l'Union européenne
43 avenue
du Président Wilson
F-75775 Paris cedex 16
tél. : + 33 (0) 1 56 89 19 30
fax : + 33 (0) 1 56 89 19 31
e-mail: institute@iss-eu.org
www.iss-eu.org*



En janvier 2002, l'Institut d'Etudes de Sécurité (IES) est devenu une agence autonome de l'Union européenne, basée à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PESD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs à tous les niveaux.

Les Occasional Papers sont des essais que l'Institut juge approprié de diffuser, en vue de contribuer au débat sur les questions d'actualité concernant la sécurité européenne. Ils résultent normalement de recherches effectuées par les boursiers de l'Institut, de contributions préparées par des experts extérieurs ou des projets de recherche collectifs organisés par l'Institut (ou avec son soutien). Ils reflètent la position des auteurs, indépendamment de celle de l'Institut.

Ces Occasional Papers sont annoncés dans le Bulletin de l'institut et peuvent être obtenus, sur simple demande, dans la langue utilisée par l'auteur – français ou anglais. Ils peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : www.iss-eu.org.

Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne
Paris

Directeur: Nicole Gnesotto

ISBN 92-9198-064-1
ISSN 1608-5000

© Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne 2004. Tous droits réservés. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays

Fernanda Faria

La gestion des crises en Afrique subsaharienne Le rôle de l'Union européenne

Cet *Occasional Paper* est une traduction et une actualisation de l'*Occasional Paper* 51 publié en anglais par l'Institut en avril 2004.



L'auteur a été, de 1990 à 1998, chercheur à l'Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais de Lisbonne, d'abord en tant que chercheur résident, où elle s'est occupée de la problématique politique et sécuritaire de la Méditerranée, puis en tant que chercheur associé dans le cadre d'un programme conjoint avec le European Centre for Development Policy Management de Maastricht. A l'ECDDPM, elle a travaillé sur les relations ACP-UE et la politique européenne de développement. Depuis 1999, elle exerce comme consultant et chercheur indépendant pour des projets concernant le développement ainsi que la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

Sommaire

Résumé	5
1 Introduction	7
2 Causes profondes des conflits en Afrique	9
3 Initiatives régionales, bilatérales et multilatérales en matière de gestion des crises en Afrique	13
3.1 <i>Initiatives des organisations régionales et sous-régionales africaines : capacités, limites et potentiel</i>	14
3.2 <i>Initiatives bilatérales visant à renforcer les capacités nationales et régionales africaines en matière de gestion des crises</i>	22
3.3 <i>Initiatives multilatérales</i>	31
4 Politique de l'UE à l'égard de l'Afrique	37
4.1 <i>Vers une nouvelle politique de développement de l'UE ou une « politisation » de l'aide ?</i>	38
4.2 <i>Renforcer les institutions régionales et sous-régionales africaines et développer leurs capacités</i>	40
4.3 <i>Coordination avec d'autres organisations internationales</i>	43
4.4 <i>La Commission et le Conseil partagent-ils des points de vue et des priorités ?</i>	45
5 Opération Artemis menée à Bunia (RDC) : un test pour l'UE ?	47
5.1 <i>Toile de fond</i>	47
5.2 <i>La genèse d'Artemis</i>	48
5.3 <i>Cadre d'action et objectifs</i>	50
5.4 <i>Contrôle politique et direction stratégique de l'opération</i>	50
5.5 <i>Organisation et structure de commandement de l'opération</i>	50
5.6 <i>Perception et analyse des résultats de l'opération</i>	51
5.7 <i>Interaction avec les organisations humanitaires</i>	53
5.8 <i>Intervention de l'UE en RDC après le conflit</i>	54
6 Incidence de l'opération Artemis sur la politique de gestion des crises par l'UE et sur la PESD	57
6.1 <i>Incidence sur la question des capacités de l'UE</i>	58
6.2 <i>Vers une structure de commandement unique de l'UE ?</i>	59
6.3 <i>Nécessité d'examiner la question du financement des opérations PESC et PESD</i>	60

	<i>6.4 Coopération civilo-militaire et complémentarité avec d'autres instruments de l'UE</i>	61
7	Darfour (Soudan) : nouvelle donne pour une politique européenne de gestion des crises en Afrique	63
8	Conclusion : perspectives de la politique de gestion des crises par l'UE à l'égard de l'Afrique	65
a	Annexes	69
	<i>a1 Organisations régionales et sous-régionales en Afrique subsaharienne</i>	<i>69</i>
	<i>a2 Missions de paix africaines et de l'ONU</i>	<i>76</i>
	<i>a3 Sigles</i>	<i>77</i>
	<i>a4 Bibliographie</i>	<i>79</i>

Le nombre croissant et la complexité grandissante des situations de crise en Afrique, ainsi qu'un intérêt moins marqué de la communauté internationale pour la région au lendemain de la guerre froide, ont conduit de nombreux États et organisations africains à prendre des initiatives pour trouver des solutions à leurs propres problèmes. Les organisations régionales et sous-régionales africaines, ainsi que leurs États membres, ont déployé des efforts considérables afin d'élaborer leurs propres mécanismes et d'adapter leurs structures pour pouvoir répondre aux situations de crise dans la région. Des faiblesses structurelles, logistiques, opérationnelles et financières, ainsi que la méfiance et le « conservatisme » politiques continuent cependant d'entraver le développement de leur capacité à faire face aux conflits dans la région.

Certains pays occidentaux, réticents à intervenir mais conscients des problèmes de l'Afrique, ont créé des programmes pour soutenir et développer les capacités africaines de prévention, de gestion et de résolution des conflits sur le continent – la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ont, dans ce domaine, mis en place d'importants programmes. Bien qu'ils varient considérablement, tous ces programmes privilégient, d'une manière ou d'une autre, une assistance en termes de formation, d'équipement ou de moyens financiers, apportée directement aux pays africains ou par le canal des organisations régionales. D'autres pays et d'autres organisations internationales ont également intégré cette dimension dans les politiques ou actions qu'ils mènent en faveur de certains pays ou régions d'Afrique. Au niveau multilatéral, des organisations comme l'UE, l'ONU, l'OSCE, la Banque mondiale et d'autres accordent de plus en plus d'attention à la paix et la stabilité en Afrique.

Le rôle de l'Union européenne constitue, à cet égard, un cas intéressant de changement de politique et de priorités. Les relations entre l'UE et les pays africains ont longtemps été placées sous le signe de l'économie et du développement. Cette dimension reste fondamentale dans les relations UE-Afrique, mais la question de la prévention des conflits a pris plus d'importance dans la politique africaine de l'UE en général depuis le début ou le milieu des années 1990. La politique actuelle de l'UE vise prioritairement à s'attaquer aux racines de l'instabilité et des conflits violents. Plus récemment, l'UE a manifesté un engagement plus résolu à appuyer les capacités et les efforts des organisations africaines en vue de la gestion des crises dans la région en créant une Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, tandis que la coordination des efforts avec d'autres organisations internationales (l'ONU en particulier) et les donateurs internationaux avait pour objectif de soutenir les efforts en faveur de la paix en Afrique au niveau institutionnel et opérationnel. L'exemple le plus récent de cet engagement est le soutien de l'Union

aux efforts et aux opérations de l'Union africaine au Darfour (région occidentale du Soudan). L'UE s'est en outre engagée militairement pour empêcher une escalade du conflit en République démocratique du Congo (RDC) et soutenir les efforts mener pour régler cette question. L'UE s'est également engagée militairement pour prévenir l'escalade du conflit en République démocratique du Congo (RDC) et soutenir les efforts pour la résolution. Au cours de l'été 2003, des troupes de l'UE (et de pays tiers) ont été déployées à Bunia (dans le district de l'Ituri, dans l'est de la RDC) dans le cadre d'une opération de gestion de crise (Artemis), menée par l'UE, placée sous mandat de l'ONU et sous commandement français. L'opération Artemis a illustré l'engagement de l'UE en Afrique et en faveur de la gestion des crises en général, de même qu'elle a fourni un exemple de la manière dont des acteurs-clés de l'UE (les institutions et les États membres) travaillaient en coordination et en coopération pour mettre l'opération sur pied. Il s'agissait également d'une bonne illustration du potentiel que représente la combinaison des différents outils dont l'UE dispose pour faire face aux situations de conflit, de la prévention à l'intervention post-conflit, ainsi que de la complémentarité entre les instruments diplomatiques, politiques, militaires, humanitaires, financiers et de développement.

L'intervention de l'UE en RDC a également suscité des préoccupations quant aux priorités générales de l'UE en matière de gestion de crises, en l'occurrence en ce qui concerne sa politique africaine. Certains y voient un recours privilégié aux instruments militaires au détriment des politiques et des instruments civils de gestion des crises et de prévention des conflits. Toutefois, pour un ensemble de raisons, notamment financières, les instruments et la politique de gestion de crise de l'UE garderont probablement avant tout une dimension civile bien que l'on s'accorde généralement à dire qu'il importe de pouvoir recourir, si nécessaire, à des moyens et des capacités militaires.

Introduction

Après l'échec de la communauté internationale à empêcher le génocide rwandais, la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique subsaharienne ont fait l'objet d'un intérêt grandissant et d'un nombre croissant d'initiatives. Avec le désengagement de la communauté internationale des questions africaines, en particulier après l'échec de l'intervention en Somalie en 1993, les États et organisations africains ont repris une grande partie de la charge du maintien de la paix et de la gestion de crise dans la région. Ils ont établi des institutions et des mécanismes pour traiter de la gestion de crise, mais tous, sans exception, se heurtent à des obstacles majeurs (financiers, opérationnels et, dans une certaine mesure, également politiques).

La communauté internationale a répondu à la volonté des États africains d'assumer la responsabilité de la gestion des problèmes de sécurité sur leur continent et a pris en compte leurs limites, en lançant un certain nombre d'initiatives bilatérales et multilatérales visant essentiellement à renforcer les capacités de l'Afrique à prévenir, gérer et régler les conflits dans la région. Certaines opérations de soutien de la paix des Nations unies (ONU) ou dirigées par des pays africains ont bénéficié d'un soutien ad hoc décisif. Les principales initiatives de renforcement des capacités ont été bilatérales: la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ont développé le plus avant leurs programmes d'aide visant à soutenir les capacités africaines.

Depuis le début des années 1990, ce qui est perçu comme un échec des politiques de développement et l'augmentation du nombre

de conflits violents dans la région, notamment internes, ont, dans une certaine mesure, exercé une pression accrue sur les politiques européennes à l'égard de cette région. L'effet perturbateur des conflits sur la région a des conséquences négatives sur les efforts de coopération et de développement que l'Union européenne (UE) déploie en Afrique. Il a également une incidence directe sur l'UE dans des domaines tels que les migrations et la criminalité organisée et, plus récemment, sur crainte que ne soient créés des « sanctuaires » pour les organisations terroristes. Cela a encore accentué la nécessité d'une politique européenne plus active et d'actions plus immédiates visant à contenir et à régler des conflits violents qui entravent les efforts européens et internationaux de soutien au développement de la région. L'opération *Artemis* menée par l'UE à Bunia (district de l'Ituri, République démocratique du Congo [RDC]), sous le commandement de la France, qui assumait la fonction de nation-cadre, a été considérée par de nombreux observateurs comme un test des capacités de l'UE à entreprendre et à réussir à diriger ce type d'opération militaire, ainsi que de sa volonté politique en la matière. L'importance de cette opération ne se limite pas à ses résultats immédiats, à savoir la stabilisation et la pacification de Bunia et de ses environs de sorte à permettre le retour des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), la reprise de l'aide humanitaire et à ouvrir la voie à la mission renforcée des Nations unies (MONUC) qui a pris le relais de l'opération *Artemis* le 1^{er} septembre 2003. Il est probable que les effets de cette opération se feront sen-

tir non seulement à l'intérieur de l'UE, mais également dans le cadre des relations de l'UE avec d'autres acteurs et partenaires, à savoir avec les pays et organisations régionales africains et sans doute davantage encore avec l'ONU, l'OTAN et les États-Unis.

Les chapitres 2 et 3 du présent *Occasional Paper* s'attachent respectivement aux causes profondes des conflits et de l'instabilité en Afrique subsaharienne¹ et aux divers efforts déployés à ce jour aux niveaux régional et international (bilatéral et multilatéral) pour renforcer les capacités régionales de l'Afrique en matière de prévention et de gestion des conflits internes et transfrontaliers. Le chapitre 4 traite de la politique de l'UE à l'égard de l'Afrique et de la manière dont l'UE tente de s'adapter et de relever les défis auxquels la région fait face. Le

chapitre 5 est consacré à l'opération *Artemis*, au contexte dans lequel elle s'inscrit, ainsi qu'à ses objectifs, son organisation et ses résultats. Le chapitre 6 analyse l'incidence de cette opération sur la politique de gestion de crise de l'UE et sur la politique européenne en matière de sécurité et de défense (PESD). Un autre chapitre a été ajouté à cette version révisée, lequel traite surtout de la crise au Darfour et de l'engagement de l'UE, notamment en ce qui concerne son appui à l'Union africaine (UA). Ce rapport s'achève sur quelques réflexions concernant les perspectives de la politique de gestion de crise de l'UE à l'égard de l'Afrique au lendemain de l'opération *Artemis* et les évolutions les plus récentes dans le domaine de la politique européenne en matière de sécurité et de défense.

¹ L'Afrique subsaharienne comprend 48 pays, à savoir tous les États africains, à l'exception des pays d'Afrique du Nord (Algérie, Égypte, Libye, Maroc et Tunisie).

Causes profondes des conflits en Afrique

L'Afrique a connu des mutations significatives depuis la décolonisation, au début des années 1960. Un nouveau processus de changement a débuté avec la fin de la guerre froide, et la « vague de démocratisation » du début des années 1990 a effectivement donné lieu à quelques expériences réussies, tout en maintenant en place plusieurs régimes dictatoriaux. Les périodes de changement ont également été des périodes de turbulences et de conflits violents. Comme le fait observer M. Kofi Annan, Secrétaire général des Nations unies :

Depuis 1970, il y a eu sur le continent africain plus de 30 guerres, qui dans leur vaste majorité ont eu pour origine des conflits internes. En 1996 seulement, 14 des 53 pays d'Afrique ont connu des conflits armés, responsables de plus de la moitié de tous les décès causés par des conflits dans le monde entier et provoquant plus de 8 millions de réfugiés et de personnes déplacées. Les conséquences de ces conflits ont très gravement compromis les efforts faits par l'Afrique pour garantir à long terme la stabilité, la prospérité et la paix².

Si on le compare à ce sombre tableau de l'Afrique du milieu des années 1990, le début du nouveau millénaire est un peu plus positif. Il y a moins de grands conflits armés dans le monde aujourd'hui qu'à la fin des années 1990 (on en comptait 21 en 2002, soit le chiffre le plus bas depuis 1998), mais l'Afrique reste (avec l'Asie) l'un des continents où les conflits armés sont les plus nombreux³. Malgré la fin de la guerre en Angola et les progrès réalisés dans le cadre des

pourparlers de paix au Soudan (entre le nord musulman et le sud, chrétien et animiste) et en RDC, de nombreuses régions d'Afrique, de la Sierra Leone au Soudan et du Liberia à la Somalie, sont encore la proie de conflits violents. Même dans les pays où la guerre est terminée ou dans lesquels la paix semble proche, les conséquences humaines, sociales et économiques à long terme des conflits armés constitueront selon toute probabilité un défi d'envergure pour la paix et le développement durables dans les pays et régions concernés. A la fin de l'année 2003, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) recensait en Afrique 4,3 millions de personnes dont la situation était préoccupante. La grande majorité d'entre elles étaient des réfugiés (plus de 3 millions), auxquels venaient s'ajouter de nombreuses PDI (plus de 500 000), des réfugiés rapatriés, des demandeurs d'asile et des apatrides. Six pays africains (Angola, Burundi, Soudan, Somalie, RDC et Liberia) figuraient parmi les dix premiers pays d'origine des principales populations de réfugiés en 2003, la grande majorité de ces populations cherchant refuge dans des pays africains voisins⁴. Par rapport au début de 2003, l'UNHCR a enregistré à la fin de l'année une diminution importante du nombre de réfugiés et de PDI (environ moins 300 000 et presque 200 000, respectivement), mais, depuis, la situation s'est aggravée du fait de l'instabilité qui règne toujours de l'ouest à l'est de l'Afrique, en passant pas les Grands Lacs, et surtout la gravité du conflit au Darfour (Soudan). D'après l'ONU, le conflit du Darfour a déjà fait 50 000 morts, 200 000 réfugiés, 1,5 million de PDI et,

² Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) intitulé « Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique », avril 1998.

³ *SIPRI Yearbook 2003*, SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), chapitre 2, <http://www.sipri.se/pubs/yb03/ch02.html>.

⁴ UNHCR, *2003 Global Refugee Trends*, Genève, 15 juin 2004.

d'après l'OMS, 10 000 personnes meurent chaque mois.

On a souvent imputé les conflits africains au colonialisme. Il est vrai que l'héritage colonial est en partie à l'origine de certaines causes profondes des conflits récents qu'a connus l'Afrique, mais il n'explique pas à lui seul l'histoire récente des pays africains. Le fait d'imposer des frontières qui ne correspondaient pas aux réalités sociales et ethniques de ces régions n'a certainement pas contribué à instaurer un sentiment d'unité nationale sur lequel les dirigeants politiques auraient pu se fonder. Par ailleurs, l'infrastructure économique dont ces pays ont hérité n'a fait que perpétuer la dépendance des anciennes colonies, étant donné qu'elle ne répondait pas à leurs exigences en tant que nouveaux États indépendants. Les populations autochtones, quant à elles, n'avaient pas acquis les compétences nécessaires pour se préparer de manière optimale à l'accession au statut d'État. La centralisation et, dans de nombreux cas, l'autoritarisme ont été les réponses politiques adoptées par de nombreux régimes post-coloniaux. La nature et la perception du pouvoir politique dans certains États africains étaient elles-mêmes source de conflit : la logique du « gagnant qui remporte tout » n'a pas favorisé le pluralisme politique, le partage du pouvoir ou les passations de pouvoir sans heurts. Le caractère multi-ethnique des populations dans la plupart des États africains a souvent entraîné une politisation de l'appartenance ethnique ; le génocide rwandais de 1994 en est l'un des exemples les plus extrêmes et le conflit dans l'ouest du Soudan, au Darfour, le cas le plus récent.

Pendant la guerre froide, en quête d'alliances en Afrique, les deux « blocs » ont soutenu et légitimé des régimes autoritaires, oppressifs et corrompus. Leur influence dans la région a souvent créé, nourri et perpétué des conflits (à travers une aide financière et militaire à certains gouvernements) lorsque cela allait dans le sens de leurs intérêts. Toutefois, leur influence a également permis de contenir certains conflits.

À la fin de la guerre froide, on a observé une diminution globale de l'aide et de l'intérêt économiques et politiques des grandes puissances et des pays occidentaux dans la région, y compris à l'égard de leurs anciennes colonies. La légitimité de nombreux régimes africains a commencé à être remise en question plus clairement, l'opposition nationale faisant davantage entendre sa voix et s'exprimant plus ouvertement. L'État lui-même était en crise : le manque de responsabilité et de transparence de la plupart des régimes africains, une corruption croissante, la mauvaise gestion des affaires publiques, une centralisation imposée et une bureaucratie inefficace, de mauvais choix économiques, l'incapacité à répondre aux besoins les plus fondamentaux des populations ont été observés presque partout. Dans de nombreux cas, l'État a de plus en plus souvent brillé par son absence, alors que les acteurs non étatiques, soutenus par des bailleurs de fonds internationaux, des organisations non gouvernementales et des agences de l'ONU, assumaient les responsabilités sociales.

Toutefois, ce nouvel environnement national et international a eu des conséquences diverses dans les différents pays et régions d'Afrique. Dans certains cas, il a enfin été mis un terme à des conflits de longue date et les parties sont convenues d'une transition paisible vers la démocratie. Certains pays d'Afrique australe en sont de bons exemples (la Namibie, le Mozambique et l'Afrique du Sud par exemple) et bien que l'on ne puisse prétendre que tous les pays de cette sous-région ont réalisé des progrès significatifs sur la voie de la paix et de la stabilité ou d'un pluralisme croissant, le tableau a été globalement plus positif qu'au cours des décennies précédentes. En revanche, d'autres régions d'Afrique ont sombré dans une période de tourmente et de violence internes, qui ont entraîné de violents conflits intra-étatiques.

À l'exception de la guerre entre l'Éthiopie et l'Érythrée, tous les grands conflits que l'Afrique a connus au cours de ces dix dernières années

ont été des conflits intra-étatiques. Cependant, ces conflits ont provoqué de graves problèmes dans les régions concernées et, dans certains cas, ont également alimenté des conflits dans des pays voisins. La prolifération de groupes et milices armés (auxquels des forces politiques extérieures ont parfois eu recours pour mener des guerres par personnes interposées dans des pays voisins, sans toujours les contrôler totalement) et l'incapacité des autorités étatiques (lorsqu'il n'y avait pas eu désintégration ou disparition de l'État) à contrôler leurs mouvements ou à limiter leur action à l'intérieur des frontières nationales, la prolifération d'armes de petit calibre et l'afflux croissant de réfugiés ont contribué à déstabiliser davantage la région et mettent à l'épreuve la capacité des États à gou-

verner. Le déclin économique et l'aggravation de la pauvreté en Afrique, ainsi que les conflits entre communautés liés à l'accès aux terres ou à l'eau ou au contrôle des ressources pétrolières et des importantes ressources minérales ont également été à l'origine de certains conflits internes et entre États ou y ont partiellement contribué.

Malgré cette toile de fond globalement sombre, l'évolution politique récente en Afrique subsaharienne montre certains signes positifs et, en tout état de cause, une volonté accrue des pays africains de s'attaquer à certains de leurs principaux problèmes et conflits dans la région. On peut espérer que la communauté internationale se joindra à cet effort et fournira l'aide nécessaire. Néanmoins, le défi est considérable et les risques de recul sont encore élevés.

Initiatives régionales, bilatérales et multilatérales en matière de gestion des crises en Afrique⁵

Depuis la fin de la guerre froide, les Nations unies ont considérablement accru l'ampleur et la portée de leurs opérations de maintien de la paix. Les missions de maintien de la paix sont devenues plus vastes et complexes, concernant de plus en plus souvent des conflits intra-étatiques et, outre le personnel militaire, un nombre croissant de civils. Ces missions consistent notamment à établir des institutions politiques, à œuvrer avec des acteurs étatiques et non étatiques pour apporter une aide d'urgence, à protéger l'aide humanitaire, à défendre les zones de sécurité, à maintenir l'ordre public, à organiser et effectuer le désarmement, à démobiliser et réinsérer les anciens combattants, à procéder à des actions de déminage, à fournir de bons offices pour la consolidation de la paix, à organiser et mener des élections et à promouvoir le développement durable. Dans certains cas, l'ONU est même allée jusqu'à assurer la gestion de régions sortant de conflits, telles que le Kosovo ou Timor oriental. Un tel changement ne pouvait avoir lieu sans causer de difficultés, ce qui a conduit l'Organisation à repenser certaines de ces opérations et à en réduire l'échelle, en particulier après l'intervention en Somalie en 1993. Au milieu de l'année 1999, seuls 12 000 casques bleus environ étaient déployés dans le cadre d'opérations de maintien de la paix des Nations unies, contre 75 000 en 1993. Proportionnellement, cette diminution a été encore plus marquée en Afrique. Alors que les forces de

maintien de la paix représentaient 40 000 hommes sur l'ensemble du continent africain en 1993, elles comptaient moins de 1 600 soldats en juin 1999, cette évolution ne s'expliquant certainement pas par un regain de paix et de sécurité en Afrique.

Cependant, dès la fin de l'année 1999, de nouvelles flambées de violence menaçant une fois de plus de s'étendre aux pays voisins, l'ONU a approuvé de nouvelles missions de maintien de la paix en Afrique (Sierra Leone et RDC en 1999, Érythrée et Éthiopie en 2000, Liberia en 2003, Burundi et Côte d'Ivoire en 2004). À la fin du mois d'août 2004, le nombre de personnels militaires de l'ONU en Afrique subsaharienne était d'environ 47.000 (par rapport à 31 500 en novembre 2003) et devrait encore augmenter avec le renforcement de la MONUC en RDC⁶.

Le chapitre VIII de la Charte des Nations unies reconnaît aux organisations régionales un rôle dans le maintien de la paix et de la sécurité au niveau international⁷. Si l'ONU peut compter sur des organisations régionales européennes ou occidentales pour maintenir ou imposer la paix et la sécurité sur le continent européen, rares sont les organisations régionales dans le monde qui présentent les mêmes ressources et capacités financières, logistiques et humaines, sans même parler du niveau de dialogue politique et de coopération nécessaire à leur fonctionnement. Ce n'est toujours pas le cas des organisations régionales et sous-régionales africaines, en dépit

⁵ Les informations présentées dans ce chapitre sont en grande partie tirées des sources suivantes : Eric G. Berman et Katie E. Sams, *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*, Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement, Genève, 2000 ; Eric G. Berman, *French, UK, and US Policies to Support Peacekeeping in Africa: Current Status and Future Prospects*, NUPI (Norwegian Institute of International Affairs), Oslo, février 2002 ; Eric G. Berman, « The Provision of Lethal Military Equipment: French, UK, and US Peacekeeping Policies towards Africa », *Security Dialogue*, vol. 34, n.2, juin 2003, pp.199-214.

⁶ Résolution 1565(2004) du 1er octobre 2004, du Conseil de Sécurité des Nations unies. Un renfort de la MONUC composé de 5 900 soldats de maintien de la paix (chiffre inférieur à ce que demandait le Secrétaire général) a été accordé par le Conseil de sécurité et le mandat de la MONUC prolongé d'un an.

⁷ Articles 52 à 54 de la Charte des Nations unies.

des progrès considérables réalisés par les États africains pour s'attaquer à certains de ces problèmes. Certains pays occidentaux, peu désireux d'intervenir dans les conflits africains, mais conscients des problèmes qui se posent sur ce continent, ont élaboré des programmes visant à soutenir et à développer les capacités de l'Afrique à faire face aux situations de conflit. Malgré leur grande diversité, tous ces programmes mettent l'accent, d'une manière ou d'une autre, sur la fourniture d'une formation, de matériel ou d'une aide financière aux pays africains, directement ou par l'intermédiaire d'organisations régionales. La France, le Royaume-Uni et les États-Unis proposent les programmes d'aide les plus développés. D'autres pays européens ou non-européens ont également intégré cette dimension dans leurs politiques à l'égard de certains pays ou de certaines régions d'Afrique.

Au niveau multilatéral, des organisations telles que l'UE, l'ONU, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la Banque mondiale et, dans une certaine mesure, d'autres organisations telles que le Commonwealth, la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP), l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), ainsi que d'autres groupes de pays, d'attachent de plus en plus à la paix et à la stabilité en Afrique. Certaines d'entre elles appuient et mettent au point des initiatives visant à renforcer les capacités africaines en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits en Afrique. Étant donné que le présent rapport accorde une attention particulière au rôle de l'UE, les initiatives et politiques de l'UE à l'égard de l'Afrique subsaharienne seront traitées dans un chapitre distinct, le chapitre 4.

À titre de remarque générale préliminaire, il convient de noter que, en dépit d'un certain enthousiasme apparent et d'un nombre croissant d'initiatives visant prétendument à renforcer les capacités de l'Afrique à faire face aux situations de conflit, les actions menées sont souvent très éloignées de la rhétorique.

3.1 Initiatives des organisations régionales africaines : capacités, limites et potentiel

Les organisations régionales et sous-régionales africaines ont toutes, sans exception, été créées pour répondre aux besoins de leurs États membres en matière de développement économique et social. Aucune d'entre elles n'avait pour vocation de traiter des conflits internes ou inter-étatiques et aucune tentative sérieuse d'ajouter cette compétence à leur champ d'action n'a été faite avant les années 1990. Cette évolution s'explique en grande partie par le nombre croissant et la complexité grandissante des situations de crise en Afrique et par un intérêt moins marqué de la communauté internationale pour la région au lendemain de la guerre froide. Tout à fait conscients de la réticence du Conseil de sécurité des Nations unies à s'engager de manière concrète dans le règlement des crises majeures du continent, les États africains se sont efforcés, au cours des dix dernières années, d'élaborer leurs propres mécanismes et d'adapter leurs structures afin d'être en mesure de jouer ce nouveau rôle⁸.

L'Organisation de l'unité africaine (OUA, aujourd'hui rebaptisée Union africaine) a été l'une des premières organisations à s'adapter. En 1993, elle a créé un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. De nombreuses organisations sous-régionales ont suivi son exemple. Elles ont modifié leur mandat, qui se limitait à des fonctions liées au développement, pour l'étendre à la gestion de crise. Dans les cas où il existait déjà des mécanismes de sécurité régionaux sur le papier, des efforts ont été déployés pour les relancer en leur donnant un sens et une mission. Un certain nombre de pays et d'organisations ont fait des efforts de médiation et de négociation. Des systèmes d'alerte rapide ont été ou sont encore mis au point. Des opérations de maintien et d'imposition de la paix ont été lancées. Les réponses des

⁸ Voir « African Regional and Sub-Regional Organizations in Peace Support Operations: General Principles », document élaboré par SaferAfrica pour l'atelier organisé par la Stiftung Wissenschaft und Politik (WSP) sur le thème du développement des capacités africaines en vue d'entreprendre des opérations de soutien de la paix, Berlin, 26 septembre 2002.

pays africains aux crises et conflits ont souvent été élaborées sur une base ad hoc. À plusieurs reprises, certains pays africains ont pu mettre en place et coordonner une importante force inter-africaine pour diriger des opérations militaires à la demande d'un pays en difficulté, souvent (mais pas toujours) avec l'aide de pays occidentaux et en coordination avec ceux-ci⁹. Bien que des efforts considérables aient été déployés par les organisations régionales et sous-régionales africaines et leurs États membres, des faiblesses structurelles, logistiques et financières continuent d'entraver un développement efficace des capacités africaines à faire face aux situations de gestion de crise, sans parler du manque d'engagement politique de nombreux États africains et de leurs craintes liées aux conséquences politiques et diplomatiques d'une ingérence dans les affaires d'autres États africains, souvent voisins.

Les initiatives et activités entreprises par ces organisations doivent d'abord être considérées comme des mesures de confiance par leurs États membres, avant que ceux-ci soient en mesure de s'engager et d'harmoniser leurs politiques en vue de lancer des opérations de gestion de crise dans la région. La méfiance et la rivalité profondes qui existent entre les États africains, notamment entre les États voisins et en particulier leurs élites au pouvoir (même si les flux de population et les échanges commerciaux informels entre ces pays sont souvent importants), ont constitué un obstacle majeur à la création d'organisations régionales et au lancement d'actions ou d'initiatives sous-régionales concertées.

En outre, certaines organisations régionales ont également mené des interventions militaires sous mandat de l'ONU. Cependant, ces interventions n'ont pas toujours été couronnées de succès et n'ont pas toujours contribué au règlement des conflits. Dans certains cas, elles les ont même exacerbés, les forces d'intervention chargées d'assurer ou de promouvoir la paix prenant part aux conflits.

Le tableau figurant à l'annexe 1, qui présente les organisations régionales et sous-régionales d'Afrique subsaharienne, fournit des informations d'ordre général sur les principales organisations africaines, ainsi que sur leurs objectifs, leurs structures et les activités qu'elles entreprennent pour soutenir la paix et la sécurité dans leurs régions respectives, accompagnées d'observations générales sur leur potentiel et leurs limites. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive. Il existe d'autres organisations qui ne sont pas mentionnées ici, soit parce qu'elles ont une vocation plus technique (unions monétaires ou douanières par exemple), soit parce que leur portée est limitée (essentiellement des organisations économiques ou consacrées à des questions de développement particulières), et parce qu'elles ont choisi de ne pas adopter une approche plus globale du développement, comprenant la promotion de la paix et de la sécurité.

Néanmoins, une brève présentation des trois principales organisations d'Afrique subsaharienne, à savoir l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), s'impose.

L'Union africaine

Cette organisation, précédemment connue sous le nom d'OUA (créée en 1963), s'est presque toujours efforcée de rester à l'écart des conflits en Afrique plutôt que d'intervenir pour les prévenir, les contenir ou les régler. La charte de l'OUA prévoyait l'établissement d'une Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage pour régler les conflits, qui n'est jamais devenue véritablement opérationnelle. La charte ne permettait pas à cette commission d'intervenir avant l'éclatement des conflits et l'organisation n'avait donc aucun rôle de prévention des conflits. En tout état de cause, les États africains ont toujours tenté de régler les conflits en dehors du cadre institutionnel et de manière informelle, par l'intermédi-

⁹ Interventions au Zaïre (1997-1999) contre l'incursion de l'Angola sur le territoire zaïrois, au Tchad (1979), au Mozambique (1986-1992), en République centrafricaine (1997-1998). En 1997, il a été proposé de lancer une opération de maintien de la paix au Congo (Brazzaville), dirigée par les Africains et sous mandat de l'ONU, mais cette opération ne s'est pas concrétisée, bien que cela ne puisse être attribué aux pays africains qui y auraient participé.

aire de comités ad hoc, de négociations bilatérales, de médiations entre chefs d'États, etc.¹⁰. L'OUA s'est toujours fondée sur les principes de la souveraineté de l'État, de l'intégrité territoriale et de la non-ingérence dans les affaires internes des États membres. Il était impensable que l'OUA intervienne ou joue un rôle quelconque dans les conflits intra-étatiques. Au lendemain de l'indépendance de l'Afrique post-coloniale, il s'agissait probablement de principes nobles, certainement perçus comme absolument indispensables pour éviter d'ouvrir la « boîte de Pandore », mais ils n'ont pas permis d'assurer la sécurité régionale lorsque la nécessité s'en est fait le plus sentir.

Dans les années 1990, face au nombre croissant de conflits (intra-étatiques notamment) dans différentes régions d'Afrique, avec tout leur cortège de conséquences désastreuses pour la stabilité et le développement du continent, au désengagement de la communauté internationale et aux pressions de plus en plus fortes exercées par la communauté internationale et l'opinion publique africaine sur les États et organisations d'Afrique pour qu'ils s'attaquent à ces problèmes, l'OUA a intensifié ses efforts en matière de prévention et de gestion des conflits dans la région. Les États africains avaient tout intérêt à accorder un rôle plus important à l'Organisation et le fait que certains États invitent l'OUA à observer et à surveiller les élections dans leur pays a clairement montré l'évolution de la situation. Depuis le début des années 1990, l'OUA a mis en place un certain nombre de missions d'observation dans différentes régions du continent (voir le tableau de l'annexe 1) et a eu recours à des envoyés ou représentants spéciaux africains à des fins de médiation et de facilitation dans des situations de crise (par exemple en RDC).

En juin 1993, les chefs d'État ou de gouvernement de l'OUA ont décidé d'établir un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Ce mécanisme prévoyait l'instauration d'un nouvel organe de décision, l'Or-

gane central, et créait le Fonds pour la paix, fonds distinct doté de 40 millions de dollars (dont les deux tiers provenaient de bailleurs de fonds), destiné au financement rapide des activités opérationnelles du mécanisme de l'OUA. Le Fonds pour la paix a joué un rôle extrêmement positif dans le développement des capacités humaines et matérielles de l'Organisation en matière d'intervention dans des situations de conflit, même si le manque d'instruments financiers n'a pas été le seul obstacle à un rôle actif de l'OUA. La modicité des ressources financières demeure l'une des principales raisons de la limitation de la durée et de la portée des actions, mais des progrès significatifs n'en ont pas moins été réalisés. L'OUA a jeté les bases pour des opérations futures en établissant des règles d'engagement (qui autorisent le recours à la force si nécessaire) et est aujourd'hui en mesure de fournir aux forces déployées du matériel de base (même si du matériel plus sophistiqué serait nécessaire pour stimuler ses capacités opérationnelles).

Le lancement du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) lors du sommet de l'OUA de juillet 2001 et la transformation de l'OUA en Union africaine (UA) en juillet 2002 ont encore renforcé la tendance à une coopération et un engagement panafricains accrus pour faire face aux problèmes liés aux conflits sur le continent et développer les capacités africaines en vue de les résoudre. L'une des priorités du NEPAD est la paix et la sécurité, conditions essentielles à un développement durable, et comprend le renforcement des capacités en matière d'alerte rapide et de prévention, de gestion et de règlement des conflits. Le NEPAD réaffirme donc sa volonté de renforcer les institutions existantes chargées de ces questions et de mettre en place d'autres programmes relatifs à la paix. La promotion de la bonne gestion des affaires publiques est également considérée comme un instrument permettant de s'attaquer aux causes profondes des conflits. C'est là l'objectif du Mécanisme africain d'évaluation par les

¹⁰ Félix Nkundabagenzi, « Le dialogue politique entre l'Union européenne et l'Organisation de l'unité africaine », document de travail n° 64, ECDPM, Maastricht, 1998.

pairs créé au titre du NEPAD. Au niveau institutionnel, l'un des principaux changements a été la création d'un Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (entrée en vigueur en mai 2004). Ce Conseil a pour vocation d'être une sorte de « Conseil de sécurité des Nations unies » pour l'Afrique, en ce sens que son rôle consistera notamment à s'entendre sur des opérations de promotion de la paix sur le continent ou à les approuver. Il comprend un Centre pour la gestion des conflits et une direction pour les opérations de paix (*Peace support operations division*). En octobre 2002, le Conseil de paix et de sécurité a adopté un programme de travail qui vise à intensifier la coopération avec les organisations africaines régionales dans le cadre d'activités de prévention des conflits et d'opérations de soutien à la paix. Lors de leur réunion de mai 2003, les chefs d'état-major de l'UA ont annoncé des programmes visant à créer une force permanente au titre du Conseil de paix et de sécurité d'ici 2010, pour des missions humanitaires et de renforcement de la paix, qui pourrait intervenir unilatéralement en cas de crimes de guerre, de génocide ou de crimes contre l'humanité (conformément à l'article 4 de l'Acte constitutif de l'UA). L'UA envisage de pouvoir déployer 15 000 hommes d'ici 2005. Cette force permanente comprendrait notamment 5 brigades régionales, dont celle de l'Afrique de l'Est en cours de formation (sous les auspices de l'*Inter-Governmental Authority on Development* – IGAD).

En avril 2003, l'UA a déployé sa première force de maintien de la paix au Burundi (AMIB). En octobre 2003, 2 591 soldats (sur les 3 500 prévus) avait été déployés (venant pour la plupart d'Afrique du Sud, mais aussi d'Éthiopie et du Mozambique) après plusieurs mois de retard (en août 2003, 1 200 soldats seulement avait été déployés) en raison, semble-t-il, de difficultés financières. En juin 2004, l'ONU a repris l'AMIB (devenue ONUB, Opération des Nations unies au Burundi) et a renforcé ses contingents. À présent, 300 militaires de l'UA (du Nigeria et du Rwanda) sont au Soudan, au Darfour, dans le

cadre de l'opération AMIS (*African Mission in Sudan*), en même temps que l'UA est engagée dans la médiation du conflit. En septembre 2004, malgré la résistance du gouvernement soudanais, l'UA a décidé de renforcer l'AMIS avec 3 500 forces militaires et 800 officiers de police, ainsi que son mandat jusque là limité à un rôle d'observateur.

Les projets visant à faire jouer un rôle accru et plus actif à l'Union africaine dans les conflits en Afrique se heurteront probablement à des obstacles majeurs, certains notoires et prévisibles, d'autres moins. Le manque de ressources financières et la faiblesse des capacités opérationnelles sont des problèmes connus et bien réels, auxquels la coopération entre l'UA et des organisations ou bailleurs de fonds internationaux s'attaque souvent. Le rythme d'infection des soldats par le virus du sida dans de nombreux pays africains est, quant à lui, beaucoup moins prévisible mais a une incidence tout aussi décisive. Selon certaines sources, le taux d'infection du personnel militaire en Afrique subsaharienne pourrait atteindre 60% (voire plus dans certaines unités de certains pays)¹¹. Par ailleurs, de nombreux États membres de l'UA demeurent réticents à accorder une autonomie suffisante à l'UA ou à voir l'Organisation œuvrer davantage dans le domaine de la gestion de crise au-delà de l'observation des élections, là où elle a prouvé qu'elle avait les capacités, notamment politiques, d'obtenir de bons résultats. Cette réticence s'explique également, en partie, par un certain conservatisme politique ou par l'héritage historique de non-ingérence et par une méfiance persistante entre les membres de l'UA. Au vu de cet ensemble de facteurs, on comprend aisément pourquoi les progrès du mécanisme de l'UA ont été lents et limités au cours des dix dernières années, même si le regain d'intérêt des pays africains ainsi que leurs efforts et leur engagement considérables pendant ces dernières années méritent d'être salués.

En dépit de ces réserves, il importe de noter que les organisations sous-régionales africaines

¹¹ *The Military Balance 2003-2004*, International Institute for Strategic Studies, Londres, 2003, p.203.

et les coalitions inter-africaines sollicitent généralement l'approbation de l'UA avant de lancer des initiatives dans le cadre de conflits (interventions de l'ECOMOG au Liberia et en Sierra Leone par exemple). Malgré ses défaillances, l'OUA est restée une organisation légitime et crédible aux yeux des États africains. Sa transformation en Union africaine, associée à un soutien effectif de la communauté internationale et à un engagement accru des acteurs africains, ne peut que lui être favorable. La tendance est au renforcement de son rôle et de ses capacités, qui intervient simultanément à celui des organisations sous-régionales. Il n'y a pas de contradiction ou de conflit entre ces tendances parallèles qui, bien au contraire, se renforcent mutuellement.

La CEDEAO

À l'instar de toutes les autres organisations de l'Afrique subsaharienne, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a été créée pour répondre aux besoins économiques et de développement de ses États membres. Cependant, depuis la fin des années 1970 et le début des années 1980, la CEDEAO a mis au point des instruments institutionnels dans les domaines de la sécurité et de la défense (protocole de non-agression de 1978 et protocole d'assistance en matière de défense de 1981), même s'ils visaient essentiellement à prévenir des attaques mutuelles et s'ils n'ont donné lieu à aucune action concrète pendant près de dix ans. En tout état de cause, le protocole de 1981 est le premier protocole en matière de défense signé par un groupe d'États africains qui s'applique également aux conflits internes lorsqu'ils sont organisés et soutenus depuis l'extérieur et susceptibles de mettre en péril la paix et la sécurité dans d'autres États membres. Le protocole de 1981 envisageait la création d'une force

en attente (les Forces armées alliées de la Communauté, FAAC) et de structures décisionnelles et administratives, qui ne sont jamais devenues véritablement opérationnelles. Par ailleurs, ce protocole a été invoqué pour la première fois en 1990, lorsqu'une guerre civile cruelle a éclaté au Liberia et que le président libérien a officiellement sollicité l'aide de la CEDEAO.

Les États membres de la CEDEAO, inquiets de la menace que ce conflit faisait peser sur la stabilité de la région et tout à fait conscients du peu d'empressement des pays occidentaux à intervenir, ont décidé d'établir un Groupe armé de contrôle (ECOMOG), chargé de rétablir l'ordre public au Liberia, de créer les conditions nécessaires à l'acheminement de l'aide humanitaire et de permettre l'engagement de négociations de cessez-le-feu. L'ECOMOG a été créé par un groupe restreint d'États membres de la CEDEAO, siégeant au sein du Comité permanent de médiation créé quelques mois plus tôt, en 1990, et dominé par des pays anglophones. La mission de l'ECOMOG au Liberia a suscité une importante controverse, notamment sur la nature de cette mission, et a alimenté des tensions et créé des divisions parmi les États membres, en particulier entre pays anglophones et francophones. Le poids politique, économique et militaire considérable du Nigeria a renforcé les craintes, déjà existantes, d'une hégémonie régionale¹². Les pays francophones d'Afrique de l'Ouest se sont montrés particulièrement méfiants¹³. Certains membres de la CEDEAO ont alors fait valoir que l'ECOMOG manquait de responsabilité et de légitimité, son statut juridique étant peu clair. Toutefois, ces accusations s'expliquent probablement davantage par des rivalités politiques et diplomatiques et des conflits d'intérêt au sein de la CEDEAO que par de véritables inquiétudes quant à la légalité de l'ECOMOG.

Depuis sa création, l'ECOMOG, force militaire non permanente composée de soldats des

¹² Le Nigeria a fourni la plus grande partie des troupes, du matériel et du soutien financier pour la première opération de l'ECOMOG au Liberia. Il a également subi de lourdes pertes humaines: on estime que des centaines de soldats nigériens ont été tués au cours de l'opération menée au Liberia.

¹³ Dès les années 1970, après la création de la CEDEAO, les États francophones d'Afrique de l'Ouest, souvent avec l'appui de la France, ont créé d'autres organisations sous-régionales dans leur région (par exemple l'UEMOA, la CEAO ou l'ANAD), tentant ainsi d'affaiblir la CEDEAO. Certaines d'entre elles existent encore ou ont été relancées au cours des dix dernières années.

armées nationales des États membres de la CEDEAO, a été opérationnel pratiquement sans interruption, alors que les conflits continuaient d'éclater dans la région : en Sierra Leone en 1997, en Guinée-Bissau en 1998-1999, en Côte d'Ivoire en 2002 et une nouvelle fois au Liberia en 2003.

La CEDEAO est sans conteste la première organisation sous-régionale africaine à s'être attaquée à la gestion de crise en Afrique de l'Ouest. L'ECOMOG a été créé avant que l'OUA n'établisse son Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits en 1993. La CEDEAO a joué un rôle plus actif dans les domaines diplomatique et militaire et a mis sur pied des missions de paix de plus grande envergure qu'aucune autre organisation régionale ou sous-régionale en Afrique. Elle a fait preuve de la plus grande détermination pour lutter contre les situations de conflit dans la région et les régler. En dépit de ses nombreuses faiblesses et des rivalités politiques entre ses États membres, la CEDEAO a été en mesure d'agir et, ce faisant, elle a considérablement amélioré ses connaissances, ses pratiques, ses capacités et sa légitimité. Des progrès significatifs ont été enregistrés entre les premières interventions de l'ECOMOG et son intervention en Guinée-Bissau, où il disposait d'un mandat précis, rendait compte au Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) et constituait une force multilingue, anglophone et francophone. Néanmoins, l'ECOMOG a également montré quelques faiblesses : son déploiement a été lent et le conflit a fini par être réglé par la force, sur le terrain. Les premières interventions de l'ECOMOG, notamment au Liberia entre 1990 et 1997, mais également en Sierra Leone, ont été marquées par de nombreux problèmes. À l'époque de sa première intervention au Liberia, l'ECOMOG a été surnommé « *Every Car Or Movable Object Gone* » (« Emporte tout véhicule et tout meuble »), tant la

réputation de certains de ses hommes, mal préparés, mal équipés, non payés et démoralisés, était mauvaise, et a subi des pertes humaines considérables. La diversité des programmes politiques des États membres de la CEDEAO a également entravé l'efficacité de l'ECOMOG. M. Khobe, général de brigade, officier de l'armée nigérienne et commandant des forces de l'ECOMOG en Sierra Leone, résume ainsi les problèmes opérationnels de l'ECOMOG :

- contrôle excessif des gouvernements nationaux et, en conséquence, manque de coordination entre les forces de l'ECOMOG sur le terrain (le commandant des forces ne contrôlait pas totalement les différents contingents nationaux, dont les chefs insistaient souvent pour solliciter l'approbation de leur gouvernement national, voire allaient sur le terrain avec des instructions différentes de celles du commandant des forces) ;
- différences linguistiques ;
- hétérogénéité du matériel, des armes et des munitions ;
- hétérogénéité des niveaux de formation, des doctrines et des procédures d'état-major ;
- faibles capacités de transport maritime et aérien (le Nigeria est le seul État membre de la CEDEAO et pays de l'Afrique subsaharienne à disposer de capacités lui permettant d'assurer un transport militaire maritime et aérien important et prolongé) ;
- absence d'équipement d'appui air-sol indispensable, notamment d'hélicoptères d'attaque au sol ;
- manque de soutien logistique pour certains contingents ;
- ressources inappropriées pour faire face aux problèmes humanitaires ;
- coordination et liaison insuffisantes avec les organismes de secours internationaux¹⁴.

¹⁴ Mitikishe Maxwell Khobe, « The Evolution and Conduct of ECOMOG Operations in West Africa », dans Mark Malan, *Boundaries of Peace Support Operations: the African Dimension*, Institute for Security Studies (Afrique du Sud), février 2000, monographie n. 44; <http://www.iss.co.za./Pubs/Monographs/No44/ECOMOG.html>. Le général Khobe souligne également la représentation erronée des organisations de mercenaires dans le cadre des opérations de l'ECOMOG et leur manipulation des médias internationaux. Néanmoins, les opinions divergent sur ce point. Pour de plus amples informations sur l'ECOMOG, voir également Hutchful, Eboe, « The ECOMOG Experience with Peacekeeping in West Africa », dans Mark Malan, *Whither Peacekeeping in Africa?*, Institute for Security Studies (Afrique du Sud), avril 1999, monographie n. 36; <http://www.iss.co.za./Pubs/Monographs/No36/ECOMOG.html>.

Ces problèmes politiques et opérationnels de l'ECOMOG lors de son intervention au Liberia (et qui se sont reproduits, en partie, lors de l'intervention en Sierra Leone et d'autres opérations de l'ECOMOG) ont été encore aggravés par un manque de consensus entre les forces rebelles concernant l'intervention de l'ECOMOG. Certains estiment que l'ECOMOG a davantage contribué à exacerber la guerre au Liberia qu'à y mettre un terme et que son intervention dans ce conflit a également joué un rôle dans l'éclatement de la guerre civile dans la Sierra Leone voisine. L'ECOMOG a pris part au conflit au lieu d'être une force neutre contribuant à son règlement. L'expérience de l'ECOMOG au Liberia, ainsi que ses interventions ultérieures dans la région, sont toutefois considérées comme positives et réussies dans la mesure où :

- ▶ la CEDEAO a démontré sa volonté et sa capacité politiques à faire face aux conflits dans la région (et à rester déterminée dans des conditions extrêmement défavorables, notamment de lourdes pertes dans les rangs de ses forces) ;
- ▶ elle a été en mesure de faire évoluer le mandat de l'ECOMOG du maintien de la paix vers l'imposition et le rétablissement de celle-ci alors que la situation sur le terrain changeait, et de recourir à des initiatives régionales (OUA) et internationales (ONU) lorsque le besoin s'en est fait sentir (cette capacité d'adaptation a notamment été rendue possible par la désorganisation et le manque de coordination et de contrôle unifié des contingents de l'ECOMOG) ;
- ▶ elle a fini par obtenir de ses États membres qu'ils appuient la nécessité de créer des mécanismes de sécurité communs et crédibles. La CEDEAO a non seulement survécu à ses mauvaises expériences, mais semble également avoir renforcé et amélioré les liens et la coopération entre ses États membres.

En créant un Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité en 1999, la CEDEAO s'est efforcée de remédier aux défaillances de l'ECOMOG, notamment aux problèmes liés au commandement et au contrôle, et à la participation insuffisante de ses États membres et du secrétariat à la gestion de ses opérations, entre autres. Le besoin reconnu d'une réponse rapide à des conflits potentiels a conduit l'Organisation à établir un système d'alerte en 2001. Plus récemment, lors de leur réunion tenue à Abuja en mai 2003, les États membres de la CEDEAO ont décidé de créer une force militaire de réaction rapide pour faire face aux conflits survenant dans la région. Il reste à voir si cette décision sera concrétisée, étant donné que de nombreux obstacles (financiers) doivent encore être levés.

La SADC

La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), créée en 1992, a une histoire assez particulière. Elle est issue de la Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe (CCDAA), établie en 1980 par les pays de la ligne de front¹⁵ et le Zimbabwe. La CCDAA visait principalement à réduire la dépendance à l'égard du régime d'apartheid en Afrique du Sud et à soutenir la lutte de la Namibie pour son indépendance. À l'origine, il s'agissait donc d'une organisation de nature essentiellement politique. Au début des années 1990, compte tenu de l'évolution positive vers la paix et la stabilité dans la région¹⁶, la CCDAA a dû redéfinir sa mission et a modifié son rôle et ses objectifs : précédemment déployés contre l'Afrique du Sud, ses efforts se sont concentrés sur la création d'un marché régional. La CCDAA est devenue la SADC en 1992. Bien qu'à dominante économique, le traité de la SADC impose à ses États membres d'élaborer des valeurs politiques, des systèmes et des

¹⁵ À l'origine, les pays de la ligne de front étaient l'Angola, le Botswana, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie. Ce groupe n'a été dissous qu'en juillet 1994, peu de temps avant l'adhésion de l'Afrique du Sud à la SADC, en août 1994.

¹⁶ La fin du régime d'apartheid en Afrique du Sud, l'indépendance de la Namibie et les processus de paix en Angola et au Mozambique ont créé un nouvel environnement politique dans la région, plus favorable à la coopération politique et économique, permettant d'envisager, à terme, l'une ou l'autre forme d'intégration économique régionale.

institutions communs et de promouvoir et développer leur coopération dans les domaines de la paix et de la sécurité. Bien que l'adhésion de l'Afrique du Sud à la SADC en 1994 ait contribué à renforcer la crédibilité de l'Organisation au niveau international, la méfiance et l'hostilité entre ses membres, en particulier à l'égard de l'Afrique du Sud, n'ont pas totalement disparu et ont continué de nuire à l'efficacité, tant économique que politique, de la SADC.

Les mêmes motifs qui avaient incité d'autres organisations régionales et sous-régionales d'Afrique subsaharienne à créer des structures pour faire face aux conflits (manque de stabilité, potentiel élevé de conflit dans la région, volonté très limitée de la communauté internationale à participer à la prévention et au règlement des conflits sur le continent) ont conduit les États de la SADC à décider en 1996 de créer un Organe chargé de la politique, de la défense et de la sécurité. Cet Organe de la SADC, dont la présidence change chaque année, rend compte au sommet des chefs d'États et est régi par un nouveau protocole sur la coopération en matière de politique, de défense et de sécurité, adopté en 2001. En août 2004, les États de la SADC ont adopté un Plan stratégique indicatif (*SIPO – Strategic Indicative Plan for the SADC Organ*) qui identifie les principaux défis politiques et en matière de sécurité et défense et propose des stratégies et des activités spécifiques devant servir de cadre la mise en œuvre du protocole. L'Organe de la SADC comprend un Comité inter-États de politique et de diplomatie (ISPDC, *Interstate Politics and Diplomacy Committee*, composé des ministres des affaires étrangères de la SADC) et un Comité inter-États de défense et de sécurité (ISDSC, *Interstate Defence and Security Committee*, composé des ministres chargés de la défense et de la sécurité)¹⁷.

Néanmoins, l'existence de structures de défense et de sécurité au sein de la SADC ne s'est pas révélée très efficace pour renforcer le rôle de la SADC dans la gestion et le règlement des conflits dans la région. L'Organe de la SADC a été foncièrement inopérant, en raison notamment

de la controverse, en particulier entre le Zimbabwe et l'Afrique du Sud, sur son statut (la question était de savoir s'il devait être autonome vis-à-vis de la SADC ou s'il devait se conformer aux décisions du sommet de la SADC). Ce problème semble avoir été résolu en 2001, mais d'autres difficultés demeurent, dues à des rivalités régionales et à une méfiance entre les États membres de la SADC (tensions entre le Zimbabwe et l'Afrique du Sud notamment). Un pacte de défense mutuelle a été signé récemment, lors du sommet de la SADC tenu en août 2003. Il vise à rendre opérationnels les mécanismes de l'Organe de la SADC en vue d'une coopération mutuelle dans les domaines de la défense et de la sécurité (article 2), mais ne semble pas véritablement renforcer les dispositifs existants de la SADC en termes de relance et d'intensification de l'engagement de ses États membres en faveur de la gestion et du règlement des crises dans la région. Ce pacte prévoit un engagement institutionnel en faveur d'une légitime défense et d'une action collectives (article 6). Il est également centré sur les conflits inter-étatiques et met aussi l'accent sur la non-ingérence dans les affaires internes d'un État membre (sauf au titre de l'article 7, dans les conditions énoncées dans le protocole et sur décision du sommet de la SADC), ainsi que sur l'engagement à ne pas lancer ou appuyer des actions de déstabilisation à l'encontre d'un État membre (article 8). L'engagement des États membres à coopérer dans le domaine de la défense et à faciliter la coopération entre leurs forces armées et leurs secteurs liés à la défense (article 9) constitue un aspect important de ce pacte, qui renforce encore les initiatives de la SADC visant à améliorer les capacités d'action commune. La valeur ajoutée de ce pacte et les véritables nouveautés qu'il apporte ne sont toutefois pas évidentes, hormis le fait qu'il renforce les politiques et initiatives existantes.

Certains États membres de la SADC ont fait preuve d'un engagement particulier en faveur du maintien de la paix ainsi que de l'arbitrage et

¹⁷ L'ISDSC existait avant la création de l'Organe de la SADC. Il a été intégré à la structure de cet Organe lors de sa création en 1996, avant même que le nouveau protocole ne soit adopté lors du sommet de 2001.

du règlement des conflits dans la région et figurent parmi les pays qui participent le plus activement au déploiement de forces multinationales au titre d'initiatives de paix en Afrique. Ils ont engagé des opérations militaires en RDC en 1998¹⁸ et au Lesotho en 1998-1999¹⁹. En fait, ces opérations ont créé des tensions entre les États membres de la SADC ou renforcé les tensions existantes, les divisions internes de la SADC étant centrées autour d'accusations de poursuite d'intérêts nationaux et de tentatives d'hégémonie régionale. Cependant, il est intéressant de noter que, malgré ces différends et ces tensions, la SADC est parvenue à présenter une certaine image d'unité en finissant par « reprendre à son compte » ces interventions. Plus récemment, l'Afrique du Sud, « nouvelle venue » dans les activités de maintien de la paix, joue un rôle majeur en matière de médiation et de maintien de la paix au Burundi, ainsi que dans d'autres régions d'Afrique.

Par ailleurs, la SADC a régulièrement organisé un enseignement et des exercices de formation au maintien de la paix, qui contribuent largement au développement de procédures opérationnelles permanentes à composantes civile et militaire, bien que l'intégration de ces deux composantes n'ait pas toujours été réussie. En outre, les difficultés liées aux problèmes financiers et opérationnels sont fréquentes au sein de la SADC, comme dans d'autres organisations sous-régionales et régionales africaines, mais la SADC a la capacité de jouer un rôle plus actif et efficace dans la gestion des conflits dans la région. La SADC est sans doute l'organisation sous-régionale africaine qui dispose de la plus importante capacité de déploiement. En RDC, l'Angola et le Zimbabwe ont, semble-t-il, déployé, à eux seuls, au début de la guerre, quelque 16 000 hommes. Cependant, il n'est pas certain que ces pays soient en mesure de maintenir un contingent aussi important sur le terrain pendant de longues périodes (sans parler des problèmes politiques et économiques internes que connaissent actuellement ces deux

pays, bien que ce soit pour des raisons très différentes). L'Afrique du Sud restructure ses forces militaires pour en faire une force d'intervention régionale plus crédible. Elle s'est engagée dans la modernisation et le renforcement de ses capacités militaires en vue d'opérations de défense et de maintien de la paix, ainsi que de secours en cas de catastrophe.

3.2 Initiatives bilatérales visant à renforcer les capacités nationales et régionales africaines en matière de gestion des crises

France

Après la décolonisation, la France a continué de mener une politique active à l'égard de l'Afrique et est régulièrement intervenue dans la région, bien que ce soit parfois à l'appui de régimes faibles et dictatoriaux (en particulier dans les années 1970 et 1980). À partir du milieu des années 1990, les interventions françaises en Afrique se sont raréfiées et la France a réduit sa présence militaire dans la région (qui est passée de 8 000 hommes en 1985 à 6 000 en 2001), ce qui s'explique essentiellement par une évolution de la politique française à l'égard de l'Afrique, plutôt que par un désengagement par rapport à cette région. Cette évolution a pris quatre formes principales :

- ▶ une modification de la conception de la paix et de la stabilité en Afrique, essentiellement axée sur le développement des capacités africaines de maintien de la paix dans la région, sous la forme d'une préparation à une mobilisation rapide des unités des structures militaires existantes dans les pays africains ;
- ▶ un multilatéralisme privilégiant une approche sous-régionale plutôt qu'une approche par pays, en vue de favoriser une coopération et une coordination accrues entre les pays africains et leurs forces militaires ;

¹⁸ L'Angola, la Namibie et le Zimbabwe ont participé à la force interafricaine qui est intervenue en RDC en 1998.

¹⁹ Le Botswana et l'Afrique du Sud sont intervenus au Lesotho en 1998-1999.

- une orientation régionale plus large, ne se limitant plus à l'Afrique francophone, et une ouverture et un soutien renforcés aux activités des autres pays ;
- la transparence, tous les pays étant informés des contributions et les opérations étant limitées au maintien de la paix et à l'aide humanitaire²⁰.

Le programme français de renforcement des capacités RECAMP (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix), établi en 1996, est la pièce maîtresse de la nouvelle politique de la France à l'égard de l'Afrique. Au titre du RECAMP, la France fournit :

- un enseignement de compétences relatives au maintien de la paix, destiné aux forces armées et de police de plus de 30 pays africains, francophones ou non, prenant la forme de cours dispensés en France et dans plus d'une dizaine d'écoles militaires en Afrique, soutenues par la France. Bien que ces écoles militaires soient nationales (la plupart sont situées dans des pays francophones), elles ont une vocation régionale et sont ouvertes aux ressortissants étrangers. L'enseignement y est parfois dispensé en anglais et en français (par exemple, à l'école de Zambakro en Côte d'Ivoire). L'enseignement comprend une formation d'observateur militaire, une formation au niveau des bataillons et des brigades, ainsi que l'enseignement de connaissances particulières destinées au personnel des trois armées et de la police et une formation spécialisée, notamment en communication et en médecine (une formation en déminage est également envisagée). Au cours des dernières années, la France s'est également engagée à renforcer les capacités des pays africains à réparer et entretenir les véhicules militaires, en leur fournissant des pièces de rechange, des tech-

niciens et un financement (pour les pays ayant conclu des accords de coopération militaire avec la France) ;

- une formation de terrain multinationale, à vocation régionale. Trois exercices multinationaux, auxquels ont participé des pays de toutes les régions d'Afrique subsaharienne²¹, ont été réalisés jusqu'à présent au titre du RECAMP et un quatrième est prévu au sein de la CEDEAO pour fin 2004-début 2005 au Bénin. Des exercices organisés par des organisations sous-régionales (essentiellement en Afrique de l'Ouest mais également par la SADC) ont été appuyés par la France qui a fourni des troupes et du matériel, ainsi qu'un soutien financier et logistique. La France participe également à des exercices militaires de routine avec des pays africains (la plupart sont bilatéraux et quelques-uns multilatéraux) ;
- le prépositionnement de matériel à l'appui des forces africaines participant aux initiatives de maintien de la paix dans la région. Jusqu'en 2002, on comptait trois dépôts (situés à Dakar, Libreville et Djibouti). Le matériel prépositionné dans ces dépôts est destiné à équiper et soutenir un bataillon d'infanterie de 600 personnes et comprend des armes de fabrication française (essentiellement des armes individuelles et quelques armes collectives), des véhicules (véhicules blindés légers, jeeps, camions et ambulances ; des véhicules blindés de transport de troupes devaient également être fournis), du matériel de communication et d'autres types de matériel non létal (uniformes, générateurs, tentes, installations de purification d'eau). Le dépôt de Dakar comprend un hôpital de campagne de 100 lits, disposant de l'équipement médical et des véhicules d'appui nécessaires. Ce matériel a été utilisé à plusieurs reprises pour soutenir des missions de maintien de la paix, y compris

²⁰ Hervé Giraud, contre-amiral, « Efforts at Conflict Prevention and Resolution: the French Experience », dans *Franco-South African Dialogue for Sustainable Security in Africa*, Institute for Security Studies (Afrique du Sud), août 2000, monographie n° 50; <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No50/Chap12.html>.

²¹ *Guidimakha* au Sénégal et en Mauritanie en 1998 (avec 8 pays d'Afrique de l'Ouest et 4 pays non africains : les États-Unis et 3 pays européens), *Gabon 2000* (avec 8 pays d'Afrique centrale et 8 pays non africains) et *Tanzanite* en 2002 (avec les 14 États membres de la SADC, le Kenya, Madagascar et plus de 9 pays non africains). Il est prévu d'organiser des exercices RECAMP tous les deux ans.

des opérations dirigées par des pays africains dans la région, et pour aider des pays africains participant à des missions de maintien de la paix des Nations unies. Le matériel RECAMP doit rester sous contrôle français et être rapporté au dépôt une fois la mission accomplie, ce qui semble toujours avoir été le cas.

La France intensifiera probablement son soutien aux organisations régionales et sous-régionales d'Afrique subsaharienne, même si le programme RECAMP n'a pas été marqué par une forte participation ni un soutien important des structures des organisations régionales, souvent en raison des faiblesses de ces organisations. Toutefois, la France est en train d'établir des liens avec certaines organisations régionales africaines et de leur apporter son soutien (CEDEAO, IGAD, CEEAC et Union africaine par exemple), en accréditant ses attachés de défense auprès de ces organisations. Elle appuie également les forces de maintien de la paix de la CEEAC en République centrafricaine (RCA). En outre, elle contribue au Fonds pour la paix de l'OUA et soutient activement les opérations de maintien de la paix des Nations unies ou dirigées par des pays africains en Afrique ; à certaines occasions, elle leur a fourni une aide logistique et financière déterminante.

La France est intervenue à plusieurs reprises en Afrique, aux côtés d'organisations sous-régionales africaines ou de l'ONU (avec son mandat), afin de rétablir la paix ou d'aider à contenir un conflit. Les derniers exemples en date sont l'opération *Artemis* menée, sous commandement français, par l'UE en RDC, un petit détachement de militaires français (environ 200 hommes) en RCA et l'opération *Licorne* (4 000 hommes) en Côte d'Ivoire²², qui se révèle particulièrement difficile pour l'ancienne puissance coloniale et où la France est parfois perçue par certaines parties au conflit comme partie prenante plutôt que comme médiateur ou force neutre de maintien de la

paix. La France a déployé en 2002 une force de 4 600 hommes en Côte d'Ivoire, qui est passée à 5 000 hommes lors de la récente aggravation de la crise.

Royaume-Uni

Depuis le milieu des années 1970, le Royaume-Uni a mis en place des équipes militaires britanniques de conseil et de formation (*British Military Advisory and Training Teams* [BMATT]) dans certains pays africains (anglophones) dans le cadre d'initiatives bilatérales. Dans les années 1990, il a redéfini leur mission en fonction du programme britannique de soutien à la formation en matière de maintien de la paix en Afrique (*African Peacekeeping Training Support Programme*) : les équipes BMATT ont été chargées de dispenser une formation dans le domaine du maintien de la paix aux officiers des pays africains (non seulement dans les pays où elles étaient basées, mais aussi dans d'autres pays de la région). Outre un enseignement théorique, les BMATT fournissaient également une formation sur le terrain (essentiellement en Afrique). En outre, le Royaume-Uni a appuyé des opérations de maintien de la paix des Nations unies ou dirigées par des pays africains dans la région.

En 2001, le gouvernement britannique a décidé de lancer une initiative plus ambitieuse, plus vaste et multidimensionnelle. Il a instauré deux fonds de prévention des conflits : le Fonds pour la prévention des conflits en Afrique (*Africa Conflict Prevention Pool*) ou Initiative pour la prévention des conflits en Afrique (*Conflict Prevention Initiative for Africa*), qui concerne l'Afrique subsaharienne, et le Fonds commun pour la prévention des conflits mondiaux (*Global Conflict Prevention Pool*), qui porte sur le reste du monde. Ces fonds rassemblent les programmes et fonds de prévention des conflits de différents services ministériels du Royaume-Uni : le ministère des affaires étrangères (*Foreign and Commonwealth Office*, FCO), le ministère de la défense (MOD) et le

²² Pour de plus amples informations, voir le site du ministère français de la défense : <http://www.defense.gouv.fr/ema/forces/operations/index.htm>.

ministère pour le développement international (*Department for International Development*, DFID). L'objectif visé était d'encourager une coopération plus étroite ainsi qu'une efficacité et une complémentarité accrues entre ces différents services gouvernementaux travaillant dans le même domaine²³. L'Initiative pour la prévention des conflits en Afrique recouvre un certain nombre de domaines et d'objectifs thématiques primordiaux, notamment le contrôle de la prolifération des armes de petit calibre et des armes légères, la réduction de l'exploitation des ressources minérales et des autres ressources naturelles aux fins de la guerre, un gouvernement représentatif de toutes les composantes de la société, la réforme du secteur de la sécurité et le soutien des programmes visant à créer des organes régionaux en matière de sécurité et à développer la capacité des pays africains à entreprendre et à soutenir des opérations de maintien de la paix²⁴. L'une des priorités de l'initiative britannique est de contenir l'extension des conflits régionaux à l'intérieur et autour de la Sierra Leone, de la région des Grands Lacs, du Soudan et de l'Angola.

Comme dans le cadre du programme RECAMP, les activités visant à soutenir et à renforcer les capacités africaines de maintien de la paix ont mis l'accent sur l'enseignement, la formation et l'équipement. L'essentiel de l'enseignement et de la formation militaires au soutien de la paix dispensés en Afrique est fourni par les BMATT, basées dans différents pays africains (Ghana, Kenya, Sierra Leone, Afrique du Sud et, jusqu'en 2001, Zimbabwe). L'enseignement et la formation militaires comprennent souvent un enseignement des droits de l'homme. Le programme de renforcement des capacités n'inclut généralement pas d'exercices de formation sur le terrain, mais le Royaume-Uni a souvent contribué (financièrement, en fournissant des

troupes, des instructeurs et du matériel de transport) aux exercices multilatéraux et régionaux dirigés par des pays africains. Le Royaume-Uni a participé à des exercices menés dans le cadre du programme français RECAMP et lancera sans doute à l'avenir des exercices multinationaux de formation sur le terrain (dans toute l'Afrique subsaharienne et sans mettre l'accent sur une sous-région donnée).

En règle générale, le Royaume-Uni ne fournit pas de matériel militaire à l'appui d'opérations de maintien de la paix. Deux exceptions notables à cette règle ont été son soutien aux opérations de l'ECOMOG menées au Liberia en 1999 et en Sierra Leone en 2000. Le Royaume-Uni a appuyé l'ECOMOG au Liberia en lui fournissant des pièces de rechange pour véhicules, des générateurs ainsi que des fonds pour l'achat de matériel de communication. L'aide qu'il a apportée en Sierra Leone (1998-1999) a été plus importante encore, prenant notamment la forme de véhicules, de matériel de communication, d'uniformes, de rations, d'armes de petit calibre, d'armes légères, de munitions, de fusils, de mortiers et de roquettes. Bien que le soutien apporté à l'ECOMOG et aux pays fournissant des troupes à cette opération ait été soumis à certaines conditions (relatives au droit humanitaire et à des normes en matière de droits de l'homme, l'essentiel de l'équipement devant par ailleurs être remis aux forces armées de Sierra Leone), toutes ne semblent pas avoir été remplies. Les accords que Londres a conclus par la suite avec le gouvernement de Sierra Leone en 1999 et 2000), visant à promouvoir la paix et la sécurité dans le pays, à soutenir le gouvernement démocratiquement élu et à défendre l'ordre public, prévoyaient l'instauration d'un système de freins et de contrepoids pour éviter que des problèmes ou défaillances observés par le passé ne se repro-

²³ Pour de plus amples informations sur l'Initiative pour la prévention des conflits en Afrique et le Fonds commun pour la prévention des conflits mondiaux du Royaume-Uni, voir respectivement <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1011756005037> et <http://www.mod.uk/issues/cooperation/gcpp.htm>.

²⁴ De 2001 à 2003, le budget des deux fonds de prévention des conflits a prévu plus de 400 millions de livres sterling par an pour le maintien de la paix (en Afrique et ailleurs dans le monde), soit environ 78% du total des fonds disponibles. Le Fonds pour la prévention des conflits en Afrique répartit plus équitablement ses ressources entre les programmes et le maintien de la paix : environ 55% des ressources allouées à ce fonds sont utilisées pour le maintien de la paix. Berman, op. cit. dans note 5, 2002, p. 14.

duisent²⁵. Ce système est réputé avoir été efficace. Dans le cadre des nouveaux accords conclus, le Royaume-Uni a fourni à l'armée de Sierra Leone une quantité importante de matériel légal et non légal ainsi qu'une formation étendue, comprenant un enseignement en matière de respect des droits de l'homme et des principes démocratiques. Il a également fourni une formation et du matériel non légal (y compris du matériel de communication et des véhicules) à la police de Sierra Leone. Pendant l'été 2000, le Royaume-Uni a envoyé (avec l'accord de l'ONU) un contingent de plus de 1 000 hommes en Sierra Leone afin de protéger et d'évacuer les ressortissants britanniques, de sécuriser l'aéroport de Freetown, de fournir des conseils techniques à la MINUSIL et de contribuer au rétablissement de la paix et de la sécurité²⁶.

Le fait que le Royaume-Uni ait apporté son aide aux opérations de l'ECOMOG au Liberia et en Sierra Leone ne signifie pas qu'il menait une politique active de soutien aux efforts de paix déployés par les organisations sous-régionales africaines. Nombreux sont ceux qui estiment que l'assistance du Royaume-Uni a été suscitée par la peur que l'ECOMOG n'échoue. Néanmoins, en dépit des faiblesses de l'ECOMOG, la CEDEAO a acquis une certaine reconnaissance au niveau international pour ses tentatives de traitement des crises dans la région, et le Royaume-Uni semble disposé à appuyer les efforts consentis par la CEDEAO pour développer ses mécanismes de sécurité en fournissant des fonds et des actions de formation destinés au Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la CEDEAO, sous réserve d'une réelle volonté du secrétariat de celle-ci de faire fonctionner ce mécanisme. En novembre 2000, le Royaume-Uni a organisé avec la CEDEAO un

exercice sur cartes au siège de l'organisation et pourrait très bien programmer d'autres exercices de même nature avec la CEDEAO à l'avenir. Par ailleurs, un officier militaire britannique est détaché auprès de la CEDEAO pour appuyer la capacité de planification de l'organisation. Le Royaume-Uni semble également disposé à financer les efforts de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) visant à développer ses capacités de soutien de la paix (en assurant des actions de formation). Le Royaume-Uni a apporté une aide plus importante à l'OUA qu'aux autres organisations régionales africaines. Il s'est montré résolu à soutenir l'établissement du mécanisme de l'OUA, le financement du Centre de gestion des conflits de l'OUA étant toutefois susceptible d'être réduit (une évolution à laquelle ont contribué les retards et la bureaucratie de l'OUA).

Le développement de capacités liées à la résolution de conflits et aux efforts de paix en Afrique est lui aussi un domaine traité au sein de la Commission pour l'Afrique, une des dernières initiatives visant à attirer l'attention et à promouvoir les efforts de développement et de stabilité en Afrique. Créée en février 2004, la Commission pour l'Afrique est une initiative du Premier ministre britannique, Tony Blair, qui réunit tout un éventail de personnalités et d'organisations de l'Afrique et d'ailleurs, dans le but notamment d'accroître le soutien au NEPAD et au Plan d'Action pour l'Afrique du Groupe des Huit. Ses résultats devront être présentés au sommet du Groupe des Huit en juillet 2005²⁷.

États-Unis

Les programmes américains indirectement liés au développement des capacités des États

²⁵ Des officiers militaires conseillers et instructeurs (provenant essentiellement du Royaume-Uni, mais également d'autres pays) travaillent aux côtés des fonctionnaires du ministère de la défense et de l'État-major des armées de Sierra Leone et servent également de correspondants avec les bataillons militaires sur le terrain. Le numéro de série de chaque fusil fourni par le Royaume-Uni est enregistré, ainsi que le nom de la personne à qui il est confié, qui en est informée. Berman, op. cit. dans note 5, 2002, p. 17.

²⁶ En ce qui concerne la légitimité de cette opération et d'autres interventions militaires, voir Martin Ortega, « L'intervention militaire et l'Union européenne », *Cahier de Chaillot* n.45, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Paris, mars 2001, chapitre 3.

²⁷ Pour plus de renseignements voir le site www.fco.gov.uk sur la politique pour l'Afrique et la Commission pour l'Afrique.

africains en matière de paix existent depuis longtemps. L'*International Military Education and Training Program* (IMET, Programme international d'enseignement et de formation militaires) a été officiellement créé en 1976, mais existait déjà avant cette date. Il dispensait un enseignement et une formation à des militaires étrangers, y compris africains. Plus tard, en 1990, l'IMET a été étendu aux fonctionnaires de gouvernements étrangers et aux membres de la société civile (il ne se limitait donc plus au personnel militaire) et élargi pour inclure une formation outre-atlantique (la formation n'étant précédemment dispensée qu'aux États-Unis). Les actions de formation de l'IMET portent, entre autres, sur la gestion de la défense, les relations entre les sphères civile et militaire, l'État de droit et la justice militaire conformément aux principes des droits de l'homme²⁸.

Cependant, les États-Unis n'ont manifesté une volonté plus résolue de renforcer les capacités africaines en matière de gestion des situations de conflit qu'à la fin des années 1990, sous l'administration Clinton et après le génocide rwandais de 1994. L'African Crisis Response Initiative (ACRI, Initiative de réponse aux crises africaines) a été lancée en 1997 dans le cadre de cette politique. L'ACRI prévoyait un enseignement théorique, une formation sur le terrain, des exercices de poste de commandement et des exercices assistés par ordinateur, ainsi que la fourniture de matériel non létal (générateurs, détecteurs de mines, lunettes de vision nocturne, installations de purification d'eau, matériel de communication, uniformes et bottes). L'ACRI avait pour objectif de former 12 000 soldats africains au maintien de la paix sur une période de 5 ans. Au terme de ce pro-

gramme, en 2002, 9 000 soldats avaient été formés dans huit pays (Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Sénégal et Ouganda)²⁹ et trois exercices multinationaux avaient été menés à bien. Plusieurs États africains ayant bénéficié du programme ACRI ont participé à diverses missions de soutien de la paix et opérations humanitaires des Nations unies ou dirigées par des pays africains et ont utilisé du matériel de l'ACRI dans le cadre de ces missions et opérations. Les bénéficiaires du matériel de l'ACRI devaient l'utiliser pour ce type d'activités et d'exercices de formation, et non à d'autres fins non prévues. Pour éviter de telles utilisations non prévues, le matériel de l'ACRI a fait l'objet de contrôles réguliers, sauf lorsque la formation a été suspendue (Ouganda et Côte d'Ivoire). Les modifications apportées au programme ACRI dans sa dernière phase ont notamment consisté à faire participer davantage les organisations et ONG internationales et humanitaires aux exercices multinationaux de formation et à organiser des réunions d'information sur le sida³⁰.

En 2000, alors que l'opération de maintien de la paix en Sierra Leone était en péril³¹, les États-Unis ont rapidement répondu à l'appel de la CEDEAO en lançant l'*Operation Focus Relief* (OFR, Opération secours ciblé), qui a consisté à former et à équiper sept bataillons issus d'États membres de la CEDEAO (cinq provenant du Nigeria, un du Ghana et un du Sénégal) en vue de leur participation à la MINUSIL. L'OFR prévoyait la fourniture de matériel militaire en quantités beaucoup plus importantes que l'ACRI, y compris de matériel létal, ce qui explique son coût plus élevé sur une période pourtant plus courte³². Du matériel médical a

²⁸ Pour de plus amples informations sur l'IMET, voir http://www.dsca.org/mil/home/international_military_education_training.htm.

²⁹ Les actions de formation en Ouganda et en Côte d'Ivoire ont été suspendues pour des raisons politiques et liées au respect des droits de l'homme. L'Éthiopie faisait partie des pays qui devaient bénéficier de l'ACRI, mais la formation n'y a jamais débuté en raison de la guerre avec l'Érythrée.

³⁰ Ces modifications, auxquelles s'ajoute l'accent mis sur la formation des instructeurs, ont été introduites dans le programme ACRI au Kenya.

³¹ En mai 2002, 500 casques bleus ont été pris en otage en Sierra Leone par le Front uni révolutionnaire. Le commandant des forces de la mission de maintien de la paix des Nations unies (MINUSIL) s'était plaint de longue date de la qualité des forces de maintien de la paix participant à cette mission (mal équipées et mal formées).

³² L'OFR n'a duré que 15 mois, mais ses coûts ont été presque aussi élevés que ceux de l'ACRI, qui a duré cinq ans.

également été fourni et un enseignement des droits de l'homme a été inclus dans la formation dispensée. En outre, il était interdit à tout membre du personnel militaire impliqué dans des violations des droits de l'homme de participer à cette formation (à cette fin, chaque pays était tenu de présenter un dossier concernant les personnes proposées pour bénéficier de la formation de l'OFR, les États-Unis engageant ensuite un processus de contrôle). Il semble que les forces armées formées dans le cadre de l'OFR (du moins les unités nigérianes, qui n'avaient pas très bonne réputation) étaient considérées comme plus disciplinées et compétentes. Avant les élections de mai 2002 en Sierra Leone, les autorités américaines ont indiqué qu'il avait été rendu compte de l'utilisation du matériel létal fourni dans le cadre de l'OFR et qu'aucun usage abusif n'en avait été fait.

Si l'Afrique a suscité un intérêt et un engagement moindre des États-Unis sous l'administration Bush, la situation a rapidement changé au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 (et de ceux perpétrés contre des objectifs et intérêts américains dans des pays d'Afrique de l'Est). Le regain d'intérêt des États-Unis pour la région s'est centré sur deux aspects : d'une part, l'Afrique est apparue comme une source pétrolière et gazière de substitution, permettant aux États-Unis de réduire leur dépendance énergétique vis-à-vis des pays du Golfe³³, et, d'autre part, l'Afrique (notamment l'Afrique orientale) était devenue une région problématique dans le cadre de la politique de lutte contre le terrorisme menée par les États-Unis. Les États africains faibles sont perçus comme des candidats de choix pour la perpétration d'attentats terroristes, le recrutement de terroristes, la collecte de fonds et le blanchiment d'argent. En juin 2003, l'administration américaine a annoncé le lancement de l'*East Africa Counterter-*

rorism Initiative (Initiative de lutte contre le terrorisme en Afrique orientale), qui vise à renforcer les capacités régionales de lutte contre le terrorisme à Djibouti, en Érythrée, en Éthiopie, au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda. Cette initiative a bénéficié d'un financement de 100 millions de dollars sur une période de 15 mois, ce qui reflète l'importance que les États-Unis accordent à la lutte contre le terrorisme, par rapport aux autres objectifs de leur politique africaine. Bien que l'un de leurs objectifs annoncés en Afrique soit de renforcer la capacité de l'Afrique à prévenir, limiter et régler les crises, les conflits et l'instabilité régionale, le soutien financier octroyé à cet objectif est bien moindre, comme le montre l'exemple du nouveau programme ACOTA (10 millions de dollars accordés au titre de l'année 2002)³⁴.

Au terme du programme ACRI en 2002, les États-Unis ont adopté un nouveau programme, baptisé ACOTA (*African Contingency Operations Training and Assistance*, Formation et assistance aux opérations d'urgence en Afrique), ainsi que d'autres programmes de moindre envergure et à orientation régionale qui, à l'instar du programme ACOTA et précédemment du programme ACRI, visent à renforcer les capacités africaines à prévenir les conflits et l'instabilité régionale et à y faire face.

Selon les autorités américaines, le nouveau programme ACOTA vise :

- à former et équiper les militaires africains afin qu'ils puissent répondre aux obligations de soutien de la paix et aux besoins humanitaires complexes ;
- à créer et renforcer une capacité africaine durable de formation au soutien de la paix ;
- à mettre en place un commandement et un contrôle efficaces ;
- à assurer une communauté d'approche et une interopérabilité ;

³³ L'Afrique subsaharienne représente 15 à 18% des importations américaines de pétrole. Ce pourcentage pourrait être amené à augmenter au cours des années à venir, avec l'accroissement de la capacité de production des pays de la région, en particulier du Nigeria (qui dispose des réserves pétrolières les plus importantes dans la région). En ce qui concerne la question du regain d'intérêt stratégique des autorités américaines (et européennes) à l'égard de l'Afrique, voir Jonathan Stevenson, « Africa's Growing Strategic Resonance », *Survival*, vol. 45, n 45, hiver 2003 2004, pp. 153-172.

³⁴ Pour une vue d'ensemble de la politique actuelle de l'administration américaine à l'égard de l'Afrique, voir <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/26772.htm>.

- ▀ à renforcer la capacité de soutien de la paix en Afrique aux niveaux international, régional et sous-régional.

Le programme ACOTA est également censé être plus souple et adapté aux besoins de chaque pays, après une évaluation de la capacité et des besoins de chacun. Il portera essentiellement sur la formation des instructeurs africains, de manière à créer une capacité de formation locale et autonome et à être mieux adapté aux capacités et besoins de chaque pays. Il comprendra également une aide aux établissements de formation en Afrique (en coordination avec des partenaires européens). La formation sera adaptée aux exigences de l'environnement opérationnel en Afrique, qui requiert souvent des opérations de plus grande envergure que de simples opérations de maintien de la paix ou menées en vertu du chapitre VI (de la Charte des Nations unies). Le matériel fourni variera en conséquence et les bénéficiaires conserveront le matériel reçu. Le programme ACOTA se distingue également par une orientation plus sous-régionale. Il devrait apporter un soutien aux structures sous-régionales dans le domaine de la sécurité³⁵.

Le *West Africa Stabilization Program* (WASP, Programme de stabilisation de l'Afrique occidentale) est une initiative qui va dans le même sens et met essentiellement l'accent sur le renforcement des capacités des pays de l'Afrique de l'Ouest. Des fonds ont également été accordés à une Initiative pan-sahélienne (qui ne prévoit toutefois pas la fourniture de matériel létal ni même de munitions), dont l'action se concentre davantage sur le renforcement de la capacité des pays du Sahel à lutter contre le terrorisme, au moyen d'un contrôle plus efficace de leurs territoires.

Avant 2001, le soutien aux organisations sous-régionales africaines ne constituait pas une véritable priorité ni un axe essentiel de la politique africaine des États-Unis. L'OUA et l'ECOMOG (plus que la CEDEAO en tant qu'institu-

tion) ont toutefois bénéficié d'une assistance des États-Unis avant cette date. Après l'instauration du mécanisme de l'OUA en 1993, les contributions des États-Unis ont été importantes, notamment au Fonds pour la paix de l'OUA, et ce, pour aider à mettre en place le Centre de gestion des conflits. Les faibles progrès réalisés par l'OUA depuis lors n'ont pas attiré de nouveaux financements institutionnels. Cependant, les États-Unis ont continué de soutenir financièrement les opérations de maintien de la paix de l'OUA. Ils ont également financé les opérations de l'ECOMOG au Liberia et en Sierra Leone. En 2001, l'approche des États-Unis en ce qui concerne les organisations sous-régionales a commencé à changer : des responsables de la CEDEAO et de la CAE ont participé à divers exercices multinationaux de l'ACRI en 2001 et 2002. Le programme ACOTA devrait renforcer cette tendance, bien qu'il soit encore trop tôt pour l'affirmer.

Les États-Unis ont également financé des exercices régionaux de formation au maintien de la paix dirigés par des pays ou organisations africains ainsi que des exercices de formation organisés par des partenaires européens, ou ont participé à de tels exercices. Dans le même temps, pendant l'été 2003, les États-Unis ont dépêché 2 300 marines au large des côtes du Liberia. La pression américaine a entraîné la démission du président, M. Taylor, et la mise en place de l'ECOMIL, force de maintien de la paix chargée de contrôler la transition.

Autres initiatives bilatérales

Outre les programmes susmentionnés lancés par la France, le Royaume-Uni et les États-Unis, il existe un certain nombre d'autres initiatives bilatérales semblables. Leur portée et les moyens financiers qu'elles mettent à disposition sont plus limités, mais elles sont parfois tout aussi efficaces pour renforcer les capacités des pays et des organisations régionales et sous-régionales d'Afrique en matière de prévention et de traite-

³⁵ « African Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA) », exposé présenté lors de l'atelier du G8-Afrique sur le développement des capacités africaines en vue d'entreprendre des opérations de soutien de la paix, Berlin, 26 et 27 septembre 2002.

ment des conflits. Dans certains cas, ces initiatives bilatérales ont permis de mener ou de soutenir des missions africaines de maintien ou d'imposition de la paix.

Les initiatives bilatérales mettent généralement l'accent sur certaines des activités ou politiques suivantes :

■ soutien aux missions de maintien de la paix menées par les Nations unies ou au niveau régional ou sous-régional en Afrique, par la fourniture de forces de maintien de la paix ou d'une aide financière, matérielle, logistique ou humanitaire à ces missions. Presque tous les pays européens et de nombreux pays non européens (notamment la Russie, la Chine, le Japon, l'Inde, le Bangladesh, la Corée, l'Australie, le Canada, le Brésil, entre autres) ont, d'une manière ou d'une autre, apporté leur soutien à des missions de maintien de la paix en Afrique, soit en soutenant directement les Nations unies, soit en fournissant une aide immédiate et significative aux troupes africaines participant aux missions de maintien de la paix sur le continent et ne disposant pas des capacités nécessaires. L'aide apportée à ces troupes prend souvent la forme d'un soutien logistique (aide au déploiement de leurs forces et de leur matériel sur de longues distances), de la fourniture d'un matériel adéquat pour certains types de missions, parfois même de matériel de base, ou d'une aide financière (paiement de la solde des soldats africains par exemple). La Belgique, le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas figurent parmi les pays qui ont apporté d'importantes contributions aux pays africains participant à des missions de maintien de la paix en Afrique. Au nombre des efforts visant à appuyer le maintien de la paix en Afrique (mais également à faire face à toutes sortes de situations de catastrophe ou d'urgence humanitaire), il convient de mentionner le NOREPS (*Norwegian Emergency Preparedness System*, Système

norvégien de préparation aux situations d'urgence), qui vise à entreposer du matériel d'aide humanitaire (fournitures et matériel médicaux et de communication, rations, tentes, etc.) en Angola, en Éthiopie, au Kenya et en Ouganda ;

- aide financière directe aux organisations régionales et sous-régionales africaines. Nombre de pays apportent un soutien financier au Fonds pour la paix de l'UA (Canada, Danemark, Finlande, Japon, Norvège, Suède, pour citer quelques-uns des grands contributeurs), mais également aux organisations sous-régionales africaines telles que la CEDEAO, l'IGAD ou la SADC (les pays nordiques soutiennent très activement ces organisations) ;
- soutien ou participation à la formation des forces africaines au maintien de la paix, dans les pays donateurs ou des pays africains. Cela concerne la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal et la Suède. La Norvège finance un projet de formation de 5 ans dans le domaine de la paix en Afrique australe (à hauteur de 2,5 millions de dollars), qui vise à renforcer les capacités de gestion des conflits et de maintien de la paix. Ce projet englobe les aspects civils et militaires du maintien de la paix, les relations entre les sphères civile et militaire et une formation spécialisée pour la police civile. La Norvège a envisagé un programme similaire pour l'Afrique de l'Ouest. Le Danemark a, entre autres formes de soutien, créé des structures de formation au maintien de la paix au Zimbabwe et dispensé des cours de gestion de la défense aux forces d'Afrique australe, appuyant les efforts déployés pour élaborer des stratégies locales de règlement des conflits ;
- soutien (financier, logistique ou matériel) aux exercices de formation au maintien de la paix organisés par les organisations sous-

régionales africaines. La Suède, le Canada, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas et la Norvège figurent parmi les pays qui ont activement soutenu la mise en place d'exercices de formation au maintien de la paix par ces organisations sous-régionales ;

- médiation. La Norvège est sans conteste en train de devenir un médiateur majeur, non seulement en Afrique, mais également dans le reste du monde. Il en va de même pour le Portugal qui, avec des moyens financiers et militaires très limités, a, dans une certaine mesure, privilégié des efforts de médiation dans ses anciennes colonies (en Angola et en Guinée-Bissau par l'intermédiaire de la CPLP), afin d'appuyer les efforts de paix consentis dans la région ;
- initiatives de prévention des conflits lancées par la société civile africaine. Ces initiatives semblent bénéficier de l'appui de moins de pays donateurs, mais il faut dire qu'elles sont souvent intégrées aux efforts de développement plutôt que dans les politiques liées aux conflits. Elles relèvent également moins souvent du domaine officiel de la coopération inter-étatique et, pour l'essentiel ou pour la plus grande part, font intervenir des acteurs non gouvernementaux. Cependant, certains pays mettent l'accent sur ces initiatives dans le cadre des efforts de paix qu'ils déploient en Afrique. C'est tout au moins le cas de la Suède qui a également été, au sein de l'UE, un artisan majeur du développement et du renforcement de la politique européenne en matière de prévention des conflits.

Certains pays ont tendance à concentrer leur action dans certaines sous-régions du continent africain (ainsi, le Danemark et la Norvège se consacrent en général à la région de la SADC, tout en menant ou en soutenant des activités dans d'autres régions d'Afrique). D'autres pays, comme l'Allemagne, ne s'intéressent pas à une région particulière et leurs activités englobent

toutes les régions d'Afrique. Les pays ayant un passé colonial en Afrique, tels que la Belgique, le Portugal et, peut-être dans une moindre mesure, l'Italie, ont tendance à concentrer leurs efforts ou à développer davantage leurs programmes dans leurs anciennes colonies ou zones d'influence.

3.3 Initiatives multilatérales

Au niveau des *Nations unies* (y compris des agences de l'ONU), il existe différentes initiatives concernant l'Afrique, mais qui ne s'attachent généralement pas au renforcement des capacités africaines à faire face aux situations de conflit. Si les politiques générales en matière de développement intègrent de plus en plus souvent une dimension de paix et de sécurité, elles mettent essentiellement l'accent sur la prévention des conflits. L'ONU redouble d'efforts pour coordonner ses différents programmes et politiques en faveur de l'Afrique. Il s'agit de la principale mission du conseiller spécial du Secrétaire général pour l'Afrique (depuis 1994), qui fait le lien entre les départements de l'ONU chargés du développement, de l'aide humanitaire et de la politique et de la sécurité³⁶. Plus récemment (en 2000), les Nations unies ont créé un Bureau pour l'Afrique de l'Ouest, qui rassemble les instruments de sécurité et de développement destinés à cette région. L'ONU a également élaboré des instruments spécifiquement conçus pour prévenir les conflits et consolider la paix. En 2001, elle a créé des indicateurs d'alerte rapide (mission revenant au Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU). Elle s'est lancée dans le renforcement des capacités locales en matière de prévention des conflits. Elle a créé des bureaux de soutien à la consolidation de la paix dans des pays africains sortant de conflits et où la paix est encore fragile (par exemple en Guinée-Bissau et en RCA), dont le rôle est d'élaborer des stratégies intégrées de consolida-

³⁶ Pour de plus amples informations sur les activités de l'ONU en Afrique, voir <http://www.un.org/esa/africa/index.htm>.

tion de la paix et de prévention des conflits avec tous les acteurs locaux, en favorisant l'instauration d'un climat de confiance, la stabilisation politique, le soutien des élections et la coordination des efforts des bailleurs de fonds. Les Nations unies ont également adopté différents programmes d'action et résolutions pour combattre des activités qui menacent la paix et la sécurité dans différentes régions d'Afrique, telles que la prolifération des armes légères et de petit calibre et le mercenariat, ainsi que le commerce, souvent connexe, des diamants de la guerre³⁷, et ont sanctionné ces activités, de même que d'autres, qui empêchaient le règlement des conflits.

Bien que la prévention des conflits figure au premier rang des priorités de l'ONU, il importe de souligner les efforts que déploie cette organisation dans le domaine du règlement des conflits, en particulier en matière de médiation (par l'intermédiaire de ses représentants spéciaux), ainsi que son engagement en faveur du maintien de la paix, encore accru depuis 1999 (voir l'annexe 2 pour une liste des opérations de promotion de la paix actuellement menées en Afrique par les Nations unies). M. Kofi Annan, Secrétaire général des Nations unies, a manifesté un vif intérêt pour la résolution des difficultés que connaît l'Afrique. Depuis son rapport de 1998 sur les causes des conflits et la promotion d'une paix durable en Afrique, le Secrétaire général a régulièrement souligné qu'il était urgent de s'attaquer aux problèmes de l'Afrique (par exemple, dans son rapport complémentaire de 1999 sur le développement en Afrique et dans son rapport du millénaire), non seulement par l'intermédiaire de l'ONU et de ses agences, mais également en faisant appel à d'autres instances et en s'engageant dans la coopération et le partenariat avec d'autres organisations ou institutions (comme l'UE, l'OSCE, le G 8, l'UA et les organisations sous-régionales africaines).

Néanmoins, d'aucuns prétendent que l'ONU aurait pu faire bien plus pour développer les capacités africaines de gestion et de résolution des crises, notamment en ce qui concerne les organisations régionales et sous-régionales en Afrique. Le CSNU a trop misé sur un « partage des tâches » avec les organisations régionales et sous-régionales africaines, confrontées aux mêmes difficultés, voire à des difficultés plus importantes, que l'ONU elle-même, sans fournir à ces organisations les orientations et le soutien nécessaires à la conduite d'opérations de soutien de la paix. L'argument du Secrétaire général de l'ONU selon lequel les Nations unies ne peuvent pas tout faire se conçoit, mais certains font valoir que les Nations unies pourraient fournir du personnel spécialisé et expérimenté dans le domaine de la gestion et du règlement des conflits à l'appui des missions dirigées par des pays africains. Il importe toutefois de noter que les missions de maintien de la paix des Nations unies ont été une bonne « école » pour de nombreuses forces africaines. Certains pays africains ont largement contribué aux missions de maintien de la paix que les Nations unies ont menées en Afrique et ailleurs dans le monde, en particulier depuis les années 1990.

Si les incitations financières ont constitué une motivation importante dans les premiers temps, les délais considérables dans lesquels les Nations unies versent leurs contributions n'ont pas rendu, en fin de compte, ces initiatives financièrement intéressantes. Fait plus important, en participant aux opérations de l'ONU (ainsi qu'aux forces multinationales dirigées par des pays occidentaux, telles que les opérations menées en Somalie ou au Rwanda), les militaires africains ont pu acquérir une certaine expérience, bénéficier d'une formation et avoir accès à du matériel, même si cela n'a pas résolu leurs principaux problèmes (l'insuffisance de leurs capacités de transport ou de leur capacité à soutenir des forces nombreuses).

³⁷ En juillet 2001, la Conférence internationale des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects a adopté un programme d'action visant à combattre ces activités. Voir également la résolution 1467 (2003) du CSNU. En ce qui concerne le rôle des diamants de la guerre, l'Assemblée générale de l'ONU a approuvé une résolution en 2000 (résolution 55/56 (2000) de l'AGNU) et une autre en 2002 (résolution 56/263 (2002) de l'AGNU), qui traitent du rôle du commerce illicite des diamants bruts dans les conflits. Pour ce qui est de la question des diamants de la guerre, voir également le site Internet du processus de Kimberley (<http://www.kimberlyprocess.com>).

Les Nations unies ont créé un groupe de travail sur le renforcement des capacités africaines en matière de formation au maintien de la paix, relancé en 2000, qui pourrait constituer une enceinte appropriée en vue de l'harmonisation et de la coordination des efforts déployés aux niveaux international, régional et bilatéral pour renforcer les capacités africaines à régler les conflits en Afrique. Par ailleurs, le PNUD a réalisé une étude sur une révision du mécanisme de l'UA visant à le rendre plus opérationnel.

Depuis 1999 au moins, l'OSCE s'associe au contrôle de la prolifération des armes en Afrique en soutenant les initiatives des Nations unies ainsi que des initiatives régionales (comme celles de la CEDEAO). Depuis que ses représentants ont rencontré ceux de l'OSCE en 2002, l'UA s'est montrée très favorable à l'idée de maintenir des contacts et d'échanger des informations avec cette Organisation. La vaste expérience de l'OSCE en matière de gestion de crise, d'armes légères et de petit calibre, de mesures de renforcement des capacités, de lutte contre le terrorisme, d'activités de terrain et d'observation des élections intéresse autant l'UA que les organisations sous-régionales africaines.

La *Banque mondiale* considère également que la prévention des conflits et la reconstruction après la guerre contribuent de manière déterminante à la réduction de la pauvreté, qui est son principal objectif. Environ 16% de l'ensemble des prêts consentis par la Banque mondiale sont destinés à atténuer les effets de la guerre. En 1997, la Banque mondiale a créé un Fonds post-conflit. Au milieu de l'année 2003, 95 projets représentant près de 6,6 milliards de dollars étaient mis en œuvre dans des pays africains touchés par des conflits et 105 autres projets dotés de 7 milliards de dollars étaient en cours d'élaboration. La Banque mondiale ne fournit pas seulement une aide financière à la reconstruction après un conflit, mais soutient également le développement institutionnel, la bonne gestion des affaires publiques, les mesures

visant à améliorer la transparence dans le commerce de l'énergie et d'autres produits souvent associés aux conflits (les diamants, le bois ou les métaux précieux, par exemple). La Banque mondiale gère par ailleurs un programme multi-pays de démobilisation et de réinsertion (doté d'un budget de 500 millions de dollars pour la période 2002-2006), qui regroupe des programmes nationaux et régionaux (il en existe notamment un pour la région des Grands Lacs), ainsi que des programmes axés sur des groupes spécifiques, tels que les enfants soldats³⁸.

D'autres organisations multilatérales auxquelles participent des pays africains, telles que le Commonwealth, l'OIF ou la CPLP, qui sont considérées comme visant essentiellement des objectifs culturels, linguistiques ou de développement, ont acquis un plus grand poids politique et participent davantage aux tentatives de faire face aux conflits en Afrique et de les régler.

Au cours des dix dernières années, le *Commonwealth* s'est davantage attaché aux questions telles que le respect de l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques, la démocratie, les droits de l'homme et le développement économique et social. À plusieurs reprises, il a envoyé des missions d'observation électorale dans des pays du Commonwealth (en Afrique du Sud en 1992, aux Comores en 1994 et au Zimbabwe à l'occasion des dernières élections). Son groupe de soutien au maintien de la paix a contribué à la formation de forces africaines de maintien de la paix et, bien qu'il n'ait pas de mission de maintien de la paix, il assiste les États africains et les aide à coordonner leurs efforts dans ce sens.

L'*Organisation internationale de la francophonie*, créée en 1970 en tant qu'accord informel et institutionnalisée en 1986 en tant qu'organisation, participe davantage à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits depuis 1998, mais ses efforts se concentrent essentiellement sur des tentatives de médiation et de conciliation (Comores, Guinée-Bissau, Burundi, RCA, RDC,

³⁸ Pour de plus amples informations sur les activités de la Banque mondiale en matière de prévention des conflits et de reconstruction, voir le site Internet de la Banque mondiale à l'adresse suivante: <http://www.worldbank.org/afr/conflict.htm>.

Togo). Elle a également organisé l'envoi d'équipes d'observation électorale à plusieurs reprises. Elle ne semble cependant pas disposée à s'engager dans le maintien de la paix ou dans le soutien aux efforts de maintien de la paix déployés par les pays africains. Fondamentalement, l'Organisation est devenue plus politique, sans toutefois acquérir une vocation opérationnelle.

La CPLP³⁹ a été créée en 1996 en tant qu'organisation visant à encourager la coopération entre les pays lusophones ainsi que des efforts politiques et diplomatiques concertés. Elle ne s'attache pas seulement à promouvoir la langue portugaise. Conformément à ses principes directeurs, elle est également attachée à la paix, à la démocratie, à l'État de droit, aux droits de l'homme et à la justice sociale. Néanmoins, elle était essentiellement perçue comme une organisation « culturelle », fondée sur une langue commune. Cette image n'a commencé à changer qu'en 1998, avec la crise en Guinée-Bissau et les tentatives de médiation entreprises par la CPLP sous la direction du Portugal. Cette médiation s'est révélée assez fructueuse, tout au moins au début de la crise, étant donné qu'elle a permis la conclusion d'un accord de cessez-le-feu en juillet 1998. Sans présenter de plan de paix global, la CPLP a probablement empêché une escalade du conflit dans la région. Par la suite, la CPLP a partagé son rôle de médiateur en Guinée-Bissau avec la CEDEAO, qui a fini par prendre la direction de la médiation. La CEDEAO était prête à déployer une importante force d'interposition composée de 5 000 soldats (bien que moins d'un millier d'hommes aient été effectivement déployés, et ce, dans des délais très longs), alors que la CPLP ne fournissait qu'une petite mission d'observation militaire de 150 personnes. En raison des priorités divergentes des États membres

de la CPLP, de l'absence de stratégie commune et des obstacles financiers et organisationnels qui entravaient la mise en place d'une force de maintien de la paix, la CEDEAO a pris le pas sur la CPLP dans le cadre des efforts de médiation et de maintien de la paix déployés en Guinée-Bissau⁴⁰. Toutefois, la CPLP continue de participer à la stabilisation de la situation dans le pays. En juillet 2003, elle a désigné M. Ramos Horta, prix Nobel de la paix et ministre des affaires étrangères de Timor oriental, comme envoyé spécial et médiateur en Guinée-Bissau. La CPLP a de nouveau joué un rôle important en Guinée-Bissau au lendemain du coup d'État intervenu en septembre 2003 et de la révolte militaire d'octobre 2004 et prévoit de dépêcher une mission d'observation électorale pour suivre les élections qui doivent se tenir en mars 2005.

La CPLP a également indiqué sa volonté de contribuer à la stabilisation de la situation à São Tomé e Príncipe, en coopération avec les organisations régionales⁴¹. Lors de réunions sectorielles tenues en juillet 1998, la CPLP a approuvé une initiative visant à former et à préparer des unités militaires à des missions humanitaires et de paix ainsi que la création d'un Centre d'analyse stratégique à Maputo (Mozambique). En 1999, elle a décidé de créer une force de maintien de la paix destinée à participer aux opérations humanitaires. Lors du dernier Conseil des ministres de la CPLP (juillet 2003), les participants ont évoqué les discussions menées par les ministres de la défense des pays membres et leur consensus sur le rôle joué par l'organisation en matière de prévention et de gestion des crises régionales: il est prévu d'élaborer un protocole général de coopération afin de renforcer les capacités de la CPLP en ce sens. Des exercices militaires seront organisés pour renforcer les opérations humanitaires et

³⁹ La Communauté des pays de langue portugaise (connue sous son abréviation portugaise, CPLP) comprend l'Angola, le Brésil, le Cap-Vert, Timor oriental, la Guinée-Bissau, le Mozambique, le Portugal et São Tomé e Príncipe.

⁴⁰ En ce qui concerne le rôle de la CPLP dans le cadre de la crise en Guinée-Bissau, voir MacQueen, Norrie, « A Community of Illusions? Portugal, the CPLP and Peacemaking in Guinea-Bissau », *International Peacekeeping*, vol. 10, n. 2, été 2003, pp. 1-26.

⁴¹ En juillet 2003, un bref coup d'État a renversé le président élu. Une semaine plus tard, grâce à la médiation du président nigérian, un accord a été négocié entre le gouvernement et les rebelles et le président a été réintégré dans ses fonctions. La répartition des futures recettes pétrolières semble avoir été à l'origine de ce coup d'État et probablement aussi au centre des négociations qui ont permis d'y mettre fin.

de soutien de la paix. Le Centre d'analyse stratégique contribuera à l'échange d'informations entre les services de renseignement stratégique et militaire.

D'autres instances informelles abordent également, dans une certaine mesure, des questions ayant trait à la paix et la sécurité en Afrique (« initiative P-3 », sommets franco-africains, sommets franco-britanniques, G8) ou tentent d'harmoniser et de coordonner les politiques bilatérales.

La France, le Royaume-Uni et les États-Unis n'ont tenté de coordonner leurs initiatives bilatérales qu'à partir de mai 1997, en lançant l'initiative baptisée « P-3 » qui, dans le courant de la même année, a été étendue à d'autres pays intéressés. Cette initiative ne se contente pas de coordonner différents programmes, elle a également permis d'engager un dialogue avec les pays africains sur la meilleure manière de promouvoir la paix et la sécurité sur le continent et vise à encourager et à harmoniser l'aide fournie par les bailleurs de fonds à ce niveau.

Depuis le sommet franco-britannique tenu à Saint-Malo en décembre 1998, la France et le Royaume-Uni se sont efforcés de renforcer leur coopération et leur coordination en intensifiant leurs échanges d'informations et en partageant fonctions et locaux pour certaines de leurs ambassades en Afrique. Toutefois, leur action est plus axée sur la prévention des conflits que sur leur règlement. Lors du dernier sommet franco-britannique de novembre 2003, les deux pays ont réaffirmé leur détermination à coopérer en Afrique, en élargissant leur action à

d'autres domaines tels que la formation des forces africaines au maintien de la paix et l'aide aux organisations sous-régionales⁴².

Les pays nordiques (Danemark, Finlande, Norvège et Suède) coordonnent également leurs efforts afin d'élaborer des actions de formation au maintien de la paix destinées aux forces africaines et une stratégie commune de renforcement des capacités en faveur de l'Afrique australe.

L'*Organisation de coopération et de développement économiques* (OCDE) a également déployé des efforts significatifs pour coordonner et harmoniser les politiques de soutien à la prévention des conflits menées par les bailleurs de fonds à l'égard des pays en développement. En 1995, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a créé un groupe de travail spécial chargé d'étudier la meilleure manière dont la coopération au développement pourrait contribuer à la prévention des conflits. En 1997, le CAD a adopté des lignes directrices sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement et qu'il a complétées en 2001 par des orientations à l'intention des partenaires extérieurs afin de contribuer à la prévention des conflits⁴³.

Lors du sommet d'Evian (France) tenu en juin 2003, le G8 est convenu de contribuer à financer la mise en place, la formation et l'équipement, d'ici 2010, de brigades africaines en attente, sous la direction de l'UA et d'organisations sous-régionales africaines, pour des opérations de maintien et d'imposition de la paix. L'avenir dira si ce projet à long terme portera ses fruits.

⁴² Voir la déclaration sur la coopération franco-britannique en Afrique adoptée lors du sommet franco-britannique de novembre 2003.

⁴³ Pour de plus amples informations sur les lignes directrices du CAD en matière de conflits, voir *The DAC Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict*, OCDE, 2001, accessible à l'adresse électronique suivante: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>.

Politique de l'UE à l'égard de l'Afrique

L'UE mène une politique africaine depuis le début du processus d'intégration européenne⁴⁴. Cette politique a été très influencée par les liens coloniaux qui unissaient certains de ses États membres à des pays africains nouvellement indépendants. Néanmoins, la politique de l'UE à l'égard de la région a beaucoup évolué, en particulier depuis la fin de la guerre froide. D'abord presque exclusivement concentrée sur le développement économique et social, elle est devenue plus complexe et globale, accordant une importance grandissante à la dimension politique, en raison notamment de la reconnaissance de l'« échec » des politiques de développement et de l'incidence de la dimension politique sur le développement des pays bénéficiaires. Le lien entre la paix, la stabilité, le développement et le respect des droits de l'homme, l'État de droit, les principes démocratiques et la bonne gestion des affaires publiques a été renforcé, dans le cadre des politiques de coopération et de développement de l'UE à l'égard de l'Afrique, par le biais d'accords bilatéraux (l'UE a conclu des accords d'association avec la quasi-totalité des pays africains) et multilatéraux conclus avec des pays africains.

Les relations qu'entretiennent actuellement l'UE et les pays d'Afrique subsaharienne s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre de l'accord de Cotonou et reposent sur trois piliers principaux : le dialogue politique, la coopération com-

merciale et économique et l'aide au développement. Cet accord tente de combler les lacunes des précédents accords en renforçant la dimension politique de la coopération ACP-UE, et ce, en accordant une importance accrue au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, à la bonne gestion des affaires publiques⁴⁵, à la participation de la société civile et à la nécessité d'examiner des questions telles que le renforcement des capacités en vue d'activités de prévention et de gestion des conflits.

Depuis le début des années 1990, le problème des conflits en Afrique a acquis une importance particulière dans le cadre de la politique globale de l'UE à l'égard du continent africain et a fait l'objet de discussions intensives au sein de l'Union européenne et avec d'autres partenaires internationaux (l'OCDE, l'ONU et l'OUA, entre autres). À la suite de ces discussions, suscitées par un ensemble de facteurs dont le nombre croissant de conflits violents en Afrique et la volonté des organisations régionales de s'attaquer à ces problèmes, la France et le Royaume-Uni ont présenté à l'UE, en 1994, un document officiel conjoint intitulé « Diplomatie préventive et maintien de la paix en Afrique », dans lequel ils proposaient notamment des mesures que l'UE (puis également l'Union de l'Europe occidentale) pourraient prendre pour soutenir les capacités africaines dans le domaine de la prévention et du règlement des conflits⁴⁶.

⁴⁴ La coopération avec les pays africains a débuté avec la signature du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, en 1957. Après la décolonisation, ces relations ont été institutionnalisées par les accords de Yaoundé (1963-1969 et 1969-1975), remplacés par les accords de Lomé, eux-mêmes étendus aux États des Caraïbes et du Pacifique. En juin 2000, les États ACP et l'UE ont signé un nouvel accord de partenariat dans la ville éponyme de Cotonou (Bénin).

⁴⁵ Le respect des droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit constituent des « éléments essentiels » du partenariat ACP-UE en vertu de l'accord de Cotonou ; la violation de ces éléments peut entraîner une suspension de l'aide. La bonne gestion des affaires publiques est un « élément fondamental » de ce partenariat.

⁴⁶ Pour de plus amples informations sur ce point, voir Landgraf, Martin, « Peace-building and Conflict Prevention in Africa: A View from the European Commission » ; Ulf Engel et Andreas Mehler, *Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika* (Les conflits violents et leur prévention en Afrique), Institut für Africa-Kunde, Hambourg, 1998.

Cette évolution est intervenue alors que l'UE tentait de jouer un rôle plus important en matière de politique et de sécurité sur la scène internationale. Elle mettait au point sa Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) et établissait les moyens qui lui permettraient d'entreprendre des activités ayant des implications dans le domaine de la défense⁴⁷.

Depuis 1995, la question de la prévention des conflits a souvent été examinée par le Conseil européen (dans des déclarations, des conclusions, des positions communes ainsi que des décisions du Conseil⁴⁸) et par la Commission qui, en 1996, a adressé au Conseil sa première communication sur ce sujet⁴⁹. Les documents officiels de l'UE consacrés aux conflits en Afrique mettent l'accent sur les éléments clés ci-après, qui constituent les fondements de la politique de l'UE en matière de prévention et de règlement des conflits en Afrique :

- ▶ prééminence de la partie africaine et « maîtrise de son destin » par l'Afrique dans le domaine de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits dans la région ;
- ▶ volonté de l'UE de soutenir les efforts déployés en faveur de la prévention et du règlement des conflits en Afrique (objectif prioritaire de la PESC) en coopération étroite avec les organisations compétentes, à savoir l'ONU, l'OUA et les organisations sous-régionales africaines ;
- ▶ aide au renforcement des capacités africaines à prévenir les conflits et à y faire face, par l'intermédiaire de l'UEO et des organisations sous-régionales ;
- ▶ mise en place d'une approche préventive, exhaustive et intégrée, renforcement de la coordination entre les efforts et les politiques

de l'UE et des États membres et utilisation cohérente des instruments de l'UE pour remédier au mieux aux causes profondes des conflits violents et soutenir la prévention et le règlement des conflits en Afrique ;

- ▶ concentration de l'action sur la prévention des conflits, l'ensemble du cycle de la guerre et de la paix étant pris en considération dans le même temps ;
- ▶ tout en privilégiant les actions non militaires, l'UE n'exclut pas de devoir recourir à des moyens militaires pour confirmer son engagement à appuyer les efforts de paix.

Avant son intégration dans les structures de l'UE, l'Union de l'Europe occidentale (UEO) avait également examiné différents moyens de soutenir les capacités africaines de maintien de la paix depuis 1995. Elle avait identifié certains domaines d'intervention (fourniture de matériel et de moyens logistiques et de communication, formation du personnel), mais cette aide ne s'est jamais concrétisée par manque de consensus ou de volonté politique⁵⁰. L'UEO a souvent mentionné la possibilité de participer à des missions en Afrique, conformément à la déclaration de Petersberg⁵¹ sans que cela ne se soit jamais réalisé.

4.1 Vers une nouvelle politique de développement de l'UE ou une « politisation » de l'aide ?

La politique de l'UE en matière de prévention des conflits accorde une grande importance à la lutte contre les causes profondes de l'instabilité et des conflits violents. On conçoit donc que

⁴⁷ En 1992, le traité de Maastricht a remplacé la coopération politique européenne par une politique étrangère et de sécurité commune. Il définissait les (cinq) objectifs fondamentaux de la politique extérieure de l'UE et établissait le cadre qui permettrait d'élaborer des politiques ayant des implications dans le domaine de la défense en ayant recours à l'UEO. Dans le courant de la même année, la déclaration de Petersberg définissait le type d'activités militaires ou de défense que l'UEO pouvait entreprendre, les « missions de Petersberg ».

⁴⁸ Une liste des principaux documents du Conseil sur cette question figure à la fin du présent rapport, à l'annexe 4.

⁴⁹ « L'Union européenne et le problème des conflits africains: le rétablissement de la paix, la prévention des crises et au-delà », SEC(96) 332, 6 mars 1996. D'autres communications importantes de la Commission sur ce sujet ou sur des questions connexes figurent à l'annexe 4.

⁵⁰ UEO, « Note d'évaluation de l'initiative de l'UEO en matière de maintien de la paix en Afrique », C(00) 70, 13 avril 2000.

⁵¹ Dans la déclaration de Petersberg du 19 juin 2002, le Conseil des ministres de l'UEO indiquait que les forces des États membres pouvaient être utilisées pour « des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix ».

l'Union cherche d'abord à combler les lacunes de sa politique de développement. De l'avis de certains observateurs, l'UE a presque tout misé sur cet effort :

(...) eu égard à l'important déséquilibre entre les ressources de la Commission [et celles du Secrétariat général du Conseil], l'UE accorde une grande importance aux contributions versées, au titre de la coopération au développement et de la démocratisation, en faveur de la prévention des conflits (en finançant la consolidation de la paix). Bien que ce déséquilibre se résorbe lentement, cette politique a eu tendance à concentrer de manière disproportionnée la réflexion de l'UE en matière de prévention des conflits sur l'économie, les droits de l'homme et la démocratisation, au détriment de mesures diplomatiques de prévention des conflits visant à modifier de manière significative la dynamique politique d'un conflit émergent⁵².

L'Union européenne est le plus grand fournisseur d'aide publique au développement et d'assistance humanitaire au monde et le principal bailleur de fonds de l'Afrique. Selon les données de l'OCDE, en 2001, environ 55% de l'aide mondiale totale était fournie par l'UE (CE et États membres)⁵³, et plus de 40% de l'aide et de l'assistance humanitaire fournies par l'UE sont alloués à l'Afrique⁵⁴. Les relations que l'UE entretient avec l'Afrique ne se limitent toutefois pas à la fourniture d'une aide. D'autres instruments, commerciaux, politiques et financiers, jouent également un rôle majeur dans les relations de l'UE avec le continent africain.

Au cours de ces dernières années, l'UE a redoublé d'efforts pour renforcer la cohérence entre ses divers instruments en vue d'une action plus efficace, et ce, en coordonnant davantage

les politiques des différentes directions de la Commission chargées des relations extérieures (Directions Relations extérieures, Élargissement, Commerce, Développement et aide humanitaire) et en harmonisant les politiques de prévention des conflits à l'égard de l'Afrique (et des pays en développement en général). Certaines personnes au sein des institutions de l'UE et certains acteurs extérieurs sont particulièrement préoccupés par les possibles effets indésirables des politiques communes de l'UE sur les pays en développement, dans la mesure où elles pourraient contribuer (directement ou indirectement) à des crises locales et à d'éventuels conflits. Cela vaut notamment dans le domaine du commerce, qui est souvent perçu comme peu favorable au développement, en ce sens que les mesures commerciales peuvent parfois avoir des conséquences négatives sur la vie économique locale et sur le tissu social, en portant atteinte à la stabilité, voire en alimentant des conflits lorsque la stabilité est déjà très fragile.

Les efforts de réforme comprennent une simplification des procédures de l'UE qui sont souvent, à tout le moins, trop complexes et longues et qui sont incompatibles avec la nécessité de débloquer rapidement des fonds pour faire face aux situations d'urgence, aux crises imminentes ou aux besoins immédiats après un conflit. En 2001, le Conseil a donc décidé de créer un Mécanisme de réaction rapide (MRR)⁵⁵, qui autorise la Commission à utiliser les fonds disponibles sans devoir suivre les procédures bureaucratiques habituellement requises en vue de l'approbation d'un programme de développement (et qui durent, en moyenne, quelque 18 mois). Le MRR est doté d'un budget distinct de 25 millions d'euros par an et peut être utilisé dans un vaste éventail de domaines liés à la coopération de l'UE, y compris de domaines essentiellement politiques ou relatifs à des situa-

⁵² International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability. Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management*, IGC Issues Report n. 2, Bruxelles, 26 juin 2001, p. ii.

⁵³ Sur les quelque 58 milliards de dollars que représentait l'aide mondiale en 2001, plus de 32 milliards provenaient de la CE et des États membres. Les données de l'OCDE sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org.dataoecd>.

⁵⁴ Communication de la Commission au Conseil intitulée « Le dialogue EU-Afrique », COM(2003) 316 final, 23 juin 2003, p. 2.

⁵⁵ Règlement (CE) n° 381/2001 du 26 février 2001, disponible à l'adresse électronique suivante : http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/doc/rrm.pdf.

tions d'urgence (à savoir les droits de l'homme, l'observation des élections, le développement institutionnel, le soutien aux médias, la gestion des frontières, le pouvoir judiciaire, la formation de la police et la fourniture de matériel de police, la pacification, la réinstallation, la médiation, l'aide d'urgence civile, le relèvement et la reconstruction). Contrairement à l'aide humanitaire, dont l'objectif est l'allègement de la souffrance humaine, le MRR vise à préserver ou à rétablir les structures civiles nécessaires à la stabilité politique, sociale et économique. Il a donc été conçu comme un instrument de gestion de crise et, en ce sens, est de nature essentiellement politique : il permet une mise en œuvre rapide d'activités susceptibles d'influer, directement ou indirectement, sur une situation de crise ou la dégradation d'un contexte politique⁵⁶.

Le MRR est géré par une unité chargée de la prévention des conflits, de la gestion des crises et des questions politiques ACP, créée à la fin de l'année 2000 au sein de la Direction générale des relations extérieures (DG Relex)⁵⁷. Le rôle de cette unité est de poursuivre des objectifs de prévention des conflits dans le cadre des travaux menés par la Commission. Il est intéressant de noter qu'une unité de prévention des conflits avait été initialement créée au sein de la DG Développement (DG Dev) pendant la seconde moitié des années 1990 et que la première communication de la Commission sur ce sujet a été consacrée aux conflits en Afrique.

Les efforts déployés par la Commission pour intégrer les politiques de prévention des conflits dans une politique extérieure globale de l'UE (au niveau de la Communauté et au niveau intergouvernemental) ont été encore renforcés par la communication de la Commission de 2001 sur la prévention des conflits (qui remplace la précédente communication de 1996) et par le pro-

gramme de l'UE pour la prévention des conflits violents, approuvé par le Conseil de Göteborg de juin 2001.

La priorité a également été accordée aux efforts visant à renforcer la coordination entre les politiques de l'UE et des États membres. Ce rôle revient en principe aux chefs de mission des délégations de la CE dans les pays tiers, dont les compétences et les ressources ont été accrues grâce à la politique de « déconcentration » progressivement mise en œuvre depuis la fin de l'année 2001. En tant qu'acteurs sur le terrain, les délégations sont également supposées jouer un rôle important dans la politique de l'UE en matière de prévention et de gestion des conflits. Des efforts sont actuellement déployés pour coordonner l'aide des bailleurs de fonds à l'UA (au sein de l'UE mais également avec d'autres bailleurs de fonds), l'objectif étant de poursuivre des objectifs similaires au niveau sous-régional.

Une nouvelle opportunité pour renforcer la cohérence et améliorer la coordination de l'action extérieure de l'UE est apparue avec la Constitution de l'UE, adoptée le 18 juin 2004, avec la création d'un poste de ministre des affaires étrangères de l'Union qui est simultanément mandataire du Conseil pour la politique étrangère et pour la politique de sécurité et défense de l'Union, ainsi que l'un des vice-présidents de la Commission.

4.2 Renforcer les institutions régionales et sous-régionales africaines et développer leurs capacités

Conformément aux principes de la politique de l'UE dans ce domaine (détermination africaine

⁵⁶ Sur ce point et pour de plus amples informations et analyses sur la question générale du développement et des conflits, voir Félix Nkundabagenzi et Federico Santopino, *Le développement, une arme de paix*, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), Bruxelles, 2003.

⁵⁷ Cette unité a d'abord été créée en tant qu'unité de prévention des conflits et de gestion des crises. Les questions relatives à l'Afrique (et aux pays ACP) n'ont été ajoutées qu'ultérieurement au champ de compétences de l'unité. Certains y voient une manière pour la DG RELEX de renforcer son rôle dans les relations avec les pays ACP, qui relevaient et continuent de relever de la DG Développement, bien que dans une moindre mesure depuis la création de l'Office de coopération EuropeAid qui est désormais responsable de la mise en œuvre des projets de la DG DEV (et de la DG RELEX).

et maîtrise de son destin par le continent africain dans le domaine de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits), l'UE s'est activement engagée dans un dialogue politique avec les organisations régionales et sous-régionales africaines et en faveur d'un soutien à ces organisations. En 1994, elle a entamé avec l'OUA un dialogue politique (formalisé en 1996), considéré comme complémentaire au dialogue existant aux niveaux bilatéral et régional. L'Union a manifesté sa volonté d'appuyer les efforts de l'organisation en matière de paix et de sécurité. Elle a ainsi apporté son soutien à l'établissement du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits et a accordé une aide financière au Fonds pour la paix et au système d'alerte rapide, ainsi qu'un appui institutionnel à l'OUA. Néanmoins, les actions entreprises n'ont pas été à la hauteur des attentes, en raison notamment de restrictions au niveau tant de l'UE que de l'OUA⁵⁸. Toutefois, depuis 2000, le dialogue et la coopération UE-Afrique ont retrouvé un nouveau souffle.

Le sommet Afrique-Europe (qui s'est tenu pour la première fois au Caire, en avril 2000, à la suite d'une proposition portugaise) a, d'une part, confirmé les lentes avancées réalisées depuis le milieu des années 1990, mais, d'autre part, permis aux parties de réaffirmer leur engagement à coopérer, entre autres, dans les domaines de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits et de la consolidation de la paix. Certaines actions visant ces objectifs ont déjà été engagées⁵⁹.

Le lancement du NEPAD en 2001 et la création officielle de l'Union africaine en 2002 ont renforcé cette coopération, les États africains

s'engageant à jouer un rôle plus préventif et efficace dans le traitement des problèmes de leur continent. Les réactions de Bruxelles et des capitales européennes ont généralement été très positives. L'UE estime que l'UA est une organisation essentielle dans la poursuite de la paix, de la sécurité et de l'intégration régionale en Afrique. En avril 2002, un programme communautaire de soutien aux activités de consolidation de la paix et de transition de l'UA a été signé. Il vise en premier lieu à financer les activités opérationnelles du Conseil de paix et de sécurité. Il œuvrera également au renforcement des capacités de l'UA pendant la période de transition⁶⁰. Il financera en priorité les activités de médiation et de maintien de la paix de l'UA (comme la mission d'observation de l'UA au Burundi actuellement financée au titre du MRR de la Commission européenne), mais pourrait également englober des actions de formation au maintien de la paix et des prestations de soutien logistique et financier pour le déploiement de forces africaines de maintien de la paix.

En novembre 2003, il a été décidé de restructurer le dialogue UE-Afrique en l'articulant autour de quatre groupes de questions prioritaires, y compris les questions ayant trait à la paix et à la sécurité⁶¹. L'Union a fait part de son engagement accru à appuyer les organisations, capacités et efforts africains en vue de la gestion de crise dans la région lors de la session du Conseil Affaires générales du 17 novembre 2003, au cours de laquelle elle a également approuvé un projet de décision, adopté par le Conseil des ministres ACP-CE, concernant l'utilisation des ressources du Fonds européen de développement (FED) pour créer une Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, en réponse à la demande

⁵⁸ Nkundabagenzi, op. cit. dans note 10 1998, pp. 14-15.

⁵⁹ Dans le plan d'action du sommet Afrique-Europe (tenu au Caire les 3 et 4 avril 2000), il est explicitement fait référence à la consolidation du mécanisme de l'OUA, au renforcement du potentiel et de l'efficacité du Centre de gestion des conflits, au fait de rendre opérationnel le système d'alerte rapide de l'OUA, à la fourniture d'une aide politique, financière et matérielle aux efforts de paix déployés dans la région, au soutien aux programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion, à la lutte contre le trafic des armes légères et de petit calibre et à la lutte contre l'utilisation de mines antipersonnel.

⁶⁰ L'UE a affecté 10 millions d'euros aux activités du Conseil de paix et de sécurité et 2 millions d'euros à l'appui institutionnel au processus de transition de l'UA.

⁶¹ Les trois autres groupes de questions sont : la gouvernance, l'intégration et le commerce au niveau régional et les grandes questions de développement (Communiqué final de la réunion UE-Afrique tenue le 10 novembre 2003 à Rome au niveau de la troïka ministérielle).

formulée par l'Union africaine et à une proposition de la Commission présentée dans une récente communication sur le dialogue UE-Afrique⁶². La Facilité de soutien appuiera les opérations menées sous direction africaine et dotera les institutions africaines d'une capacité à long terme pour mener de telles opérations. Elle dispose d'un budget de 250 millions d'euros, prélevé sur le FED, pour trois ans (2004-2007), dont 200 millions pour des opérations de maintien de la paix et 35 millions pour le renforcement des capacités. Ces fonds ont été mobilisés, pour la première fois, en juin 2004 pour appuyer l'opération de l'UA au Darfour (Soudan)⁶³.

Le Conseil européen du 12 décembre 2003 a confirmé et réaffirmé son soutien à cette évolution, ainsi que son adhésion aux efforts de paix en Afrique :

Le Conseil européen réaffirme l'importance du partenariat avec l'Afrique et se félicite du renforcement du dialogue UE-Afrique, dont témoignent les résultats positifs et constructifs de la réunion UE-Afrique qui s'est tenue le 10 novembre 2003 à Rome au niveau de la troïka ministérielle.

Le Conseil européen se félicite du développement du partenariat entre l'UE, les Nations Unies, l'Union africaine et les organisations sous-régionales africaines dans le domaine de la prévention des conflits, de la gestion des conflits et du développement, notamment par le biais du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

Dans ce cadre, le Conseil européen reconnaît qu'il importe de rétablir la paix et la sécurité en Afrique, qui constituent une condition préalable du développement, et se félicite de la création d'une Facilité de

soutien à la paix destinée à financer les opérations africaines de soutien de la paix, ce qui renforcera considérablement la capacité des Africains à instaurer eux-mêmes la paix sur leur continent.

Le Conseil européen réaffirme que l'Union européenne demeure déterminée à soutenir les processus de paix sur ce continent, notamment dans la région des Grands Lacs, au Liberia, en Côte d'Ivoire, au Soudan, en Somalie et en Éthiopie-Érythrée. Il souligne la nécessité d'utiliser de manière cohérente et coordonnée tous les instruments dont dispose l'UE, entre autres dans le domaine de la reconstruction, du développement et de la PESD. Il se félicite du rôle de plus en plus important joué par l'Union africaine et par les organisations sous-régionales africaines (CEDEAO, IGAD, SADC) à cet égard, ainsi que dans le domaine de l'intégration régionale et du développement.

(Conclusions du Conseil européen du 12 décembre 2003, points 75 à 78).

Lors de la réunion ministérielle UE-Afrique en avril 2004 à Dublin, l'UE a déclaré son appui aux efforts de l'UA pour créer un système d'alerte précoce et une force permanente. L'UE mène également un dialogue politique avec certaines organisations sous-régionales africaines (SADC et CEDEAO), considéré comme étant complémentaire à son dialogue avec l'UA et à son soutien à cette organisation. Le dialogue politique et la coopération avec la SADC sur les questions de paix et de sécurité ont été entravés par des divisions internes au sein de la SADC concernant l'Organe chargé de la politique, de la défense et de la sécurité. L'UE apporte néanmoins un soutien financier aux efforts

⁶² L'une des propositions de la Commission consiste à grouper l'aide de l'UE, actuellement dispersée entre plusieurs instruments financiers, pour soutenir un « agenda UE-Afrique opérationnel » afin que les activités panafricaines puissent se développer à l'avenir. Ce « groupement » pourrait contribuer à la mise en place d'un « mécanisme d'appui aux opérations de paix » à l'échelle du continent, permettant aux partenaires africains de couvrir les dépenses liées aux opérations de promotion de la paix ainsi que les coûts associés aux efforts de renforcement des capacités dans ce domaine. Communication de la Commission au Conseil intitulée « Le dialogue UE-Afrique », COM(2003) 316 final, 23 juin 2003.

⁶³ Pour plus d'informations sur la Facilité de soutien à la paix, voir *Garantir la Paix et la Stabilité en Afrique. Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique financé par l'UE*, Commission européenne, DE 125, juillet 2004. L'Union avait accordé 12 millions d'euros à l'UA pour appuyer l'opération au Darfour. Récemment, elle a renforcé son appui en accordant encore 80 millions de cette Facilité pour le renforcement de cette mission de l'UA.

régionaux de la SADC en vue d'un règlement pacifique du conflit au Burundi et en faveur du processus de paix en RDC. Enfin, l'UE a appuyé les efforts de paix déployés par la CEDEAO dans la région. Elle a soutenu les forces de maintien de la paix de l'ECOMOG au Liberia (1994-1997) en leur fournissant des véhicules et, dans la mesure du possible, a coordonné son aide au développement de manière à soutenir les opérations de l'ECOMOG. L'UE a également accepté de financer le mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la CEDEAO, ainsi que d'autres efforts connexes en matière de paix, y compris le renforcement des capacités des États de la CEDEAO et du secrétariat à contrôler la prolifération illicite des armes légères et de petit calibre. En outre, l'UE a réaffirmé sa volonté de continuer à soutenir financièrement les pays de la région qui consolident encore leur processus de paix⁶⁴. L'UE appuie également l'IGAD dans ses efforts pour dégager et mettre en œuvre l'accord de paix au Soudan, le processus de Naivasha.

4.3 Coordination avec d'autres organisations internationales

Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, l'UE s'efforce de coordonner son action avec celle d'autres organisations internationales et d'autres bailleurs de fonds dans la perspective d'un soutien aux efforts de paix en Afrique, aux niveaux institutionnel (soutien à l'UA et aux organisations sous-régionales par exemple) et opérationnel (maintien de la paix, renforcement des capacités, etc.), que ces efforts soient menés par la communauté internationale ou par des organisations ou acteurs régionaux ou sous-régionaux africains.

L'UE reconnaît aux Nations unies un rôle primordial dans la gestion et le règlement des conflits en Afrique et ailleurs. Il est très improbable que l'UE s'engagerait dans des efforts de paix de grande envergure en dehors du cadre de l'ONU et sans l'approbation ou l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU (d'autant plus si un engagement militaire est prévu). L'UE est le plus grand contributeur financier du système des Nations unies. Elle contribue à hauteur de 37% au budget ordinaire de l'ONU et pour plus des deux cinquièmes au coût des opérations de maintien de la paix des Nations unies, et représente près de la moitié des contributions de tous les États membres de l'ONU aux fonds et programmes des Nations unies, dont un grand nombre sont directement ou indirectement liés à la paix et à la sécurité⁶⁵. L'UE a également vivement encouragé l'ONU et d'autres pays à soutenir les efforts africains et la maîtrise de son destin par l'Afrique en vue d'assurer la paix et la stabilité sur le continent. Ainsi que M. Javier Solana, Haut Représentant de l'UE pour la PESC, l'indiquait dans son discours sur l'Afrique au CSNU :

« 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'Afrique⁶⁶. »

L'UE ne contribue pas seulement financièrement au système et aux activités de l'ONU, elle s'engage également de plus en plus dans la gestion de crise. L'année 2003 a déjà offert deux exemples majeurs de collaboration étroite entre l'UE et l'ONU dans ce domaine (sur quatre missions de gestion de crise lancées par l'UE en 2003, dont une en Afrique⁶⁷) : le transfert des responsabilités de la Force de police interna-

⁶⁴ Réunion UE-CEDEAO au niveau ministériel du 15 octobre 2003.

⁶⁵ UE, *The Enlarging EU at the UN: Making Multilateralism Matter*, janvier 2004.

⁶⁶ Déclaration de la présidence de l'UE - Discours de M. Javier Solana, Haut Représentant, sur l'Afrique au Conseil de sécurité, 29 janvier 2002, disponible à l'adresse électronique suivante: <http://europa-eu-un.org/article.asp?id=1116>.

⁶⁷ La dernière mission de gestion de crise menée par l'UE en 2003 est une mission de police dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (*Proxima*), qui a été lancée le 15 décembre 2003, date à laquelle l'opération *Concordia* a pris fin. Depuis, deux autres opérations ont été lancées en juillet 2004 : *Althea*, une opération militaire de l'UE en Bosnie-Herzégovine dans le cadre des arrangements « Berlin Plus », et *Eujust*, une mission d'État de droit (*rule of law mission*) en Géorgie.

tionale des Nations Unies à la Mission de police de l'UE en Bosnie-Herzégovine en janvier 2003 et l'opération militaire *Artemis* de l'UE à Bunia (RDC). Suite à la demande de l'ONU et des autorités de la RDC, l'UE a décidé en mai 2004 d'accorder 5 millions d'euros pour la formation d'une unité de police intégrée à Kinshasa. Sous la présidence italienne, l'UE et l'ONU ont signé, le 24 septembre 2003, une déclaration conjointe sur la coopération dans le cadre de la gestion des crises. Les deux parties ont décidé d'instaurer un mécanisme conjoint de consultation chargé d'étudier les moyens d'améliorer la coordination et la compatibilité mutuelles dans des domaines tels que la planification, la formation, la communication et une information régulière sur les expériences acquises et les meilleures pratiques. Le travail du groupe conjoint de gestion de crises se poursuit et certaines mesures concrètes pour développer et améliorer la coopération entre l'UE et les Nations unies en matière de gestion de crise ont été identifiées. Le Conseil européen de juin 2004 a adopté un texte qui définit deux options principales pour la coopération EU-ONU dans ce domaine :

- La participation à titre individuel d'États membres de l'UE dans des opérations de l'ONU et la mise à disposition de capacités militaires nationales pour ces opérations. L'UE pourrait jouer un rôle complémentaire de lieu d'échanges d'information et de coordination des contributions nationales d'États membres participant à des opérations de l'ONU.
- Une opération de l'UE à la demande de l'ONU, qu'elle soit une opération totalement conduite et gérée par l'UE (*stand alone operation*) ou que l'UE prenne en charge une partie spécifique d'une mission de l'ONU, voire une approche modulaire⁶⁸.

Dans le domaine de la gestion de crise, l'UE collabore étroitement avec l'OSCE. Bien que l'Afrique ne fasse pas partie des domaines de compétences de l'OSCE, l'expérience de cette organisation en matière d'observation des élections, de développement institutionnel, de mesures de confiance et d'armes légères et de petit calibre, entre autres, pourrait se révéler utile dans le cadre du dialogue et de la coopération de l'UE avec les organisations régionales et sous-régionales africaines.

La collaboration avec l'OTAN dans ce domaine particulier a beaucoup évolué depuis le début des négociations sur les arrangements Berlin plus⁶⁹. En mettant davantage l'accent sur la dimension opérationnelle, cette collaboration vise à renforcer les capacités de l'UE à mener des opérations de gestion de crise lorsque l'Union l'estime nécessaire. À ce jour, les moyens et capacités de l'OTAN mis à disposition de l'UE en vertu des arrangements UE-OTAN existants n'ont été utilisés qu'en Europe (opération militaire *Concordia* dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine – ARYM), bien que les opérations dirigées par l'UE ne soient normalement soumises à aucune limite géographique (hormis les contraintes opérationnelles qui peuvent contribuer à expliquer la décision de limiter les opérations de maintien de la paix dirigées par l'UE et les interventions humanitaires à une distance maximale de 4 000 et 10 000 km respectivement). En principe, ces moyens peuvent être utilisés dans toute situation ou région du monde où l'UE décide d'intervenir. À la fin du mois de novembre 2003, l'UE et l'OTAN ont mené leur premier exercice de gestion de crise conjoint, afin de mettre à l'épreuve les moyens de planification communautaire au niveau stratégique politico-militaire en vue d'une opération dirigée par l'UE (dans un scénario « missions de Petersberg ») avec recours

⁶⁸ Voir notamment la déclaration de la présidence italienne de l'UE sur l'évaluation des opérations de maintien de la paix, du 16/10/2003, disponible à l'adresse électronique suivante <http://europa-eu-un.org/article.asp?id=2910>, et le texte adopté par le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004 sur la coopération entre l'UE et les Nations Unies dans le cadre d'opérations militaires de gestion de crise.

⁶⁹ Le dernier accord conclu entre l'OTAN et l'UE dans ce domaine concerne des normes communes en vue d'échanger des informations classifiées et de pouvoir mener des consultations et coopérer sur des questions de sécurité (Accord OTAN-UE sur la sécurité de l'information, 14 mars 2003).

aux moyens et capacités de l'OTAN, lorsque l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée. Cet exercice mettait l'accent sur la planification préalable à une décision d'intervention et de déploiement de forces. Une autre mesure importante a été la décision (lors du sommet européen de décembre 2003) d'établir une petite cellule de l'UE au SHAPE, le quartier-général militaire de l'OTAN, et d'arrangements de liaison de l'OTAN avec l'EMUE.

La collaboration future entre l'OTAN et l'UE dépendra dans une large mesure de l'évolution de la PESD et des relations entre les deux organisations. Quoi qu'il advienne, cette coopération continuera probablement de se développer, malgré les différends politiques entre certains États européens et les États-Unis, ainsi qu'entre certains États membres de l'UE. Plus l'UE apparaîtra comme un partenaire valable et compétent, plus les relations UE-OTAN auront tendance à se développer, bien que des tensions ne soient pas exclues⁷⁰.

4.4 La Commission et le Conseil partagent-ils des points de vue et des priorités ?

Les relations entre la Commission et le Conseil, ainsi qu'entre ces deux institutions et le Parlement européen ont été marquées, à différentes reprises, par des divergences de perspectives et de priorités, souvent liées à leurs compétences qui, bien que différentes, se chevauchent parfois.

L'UE est dotée d'une multitude d'instruments : économiques (coopération économique et en matière de développement, commerce, aide d'urgence, aide à la reconstruction et au retour à la vie normale), mais également juridiques et politiques (dialogue politique, médiation ou PESD), qui lui permettent de s'attaquer de manière globale aux causes tant profondes qu'immédiates des conflits. Comme le

souligne la Stratégie européenne de Sécurité intitulée « Une Europe sûre dans un monde meilleur », adoptée par le Conseil européen de décembre 2003, il s'agit d'un avantage unique de l'Union par rapport à d'autres acteurs internationaux. Par ailleurs, l'UE est en mesure de mobiliser des moyens financiers sans aucun doute beaucoup plus importants qu'un pays seul (qui peut également disposer de tout un éventail d'instruments). Si d'autres organisations internationales ont des moyens semblables, rares sont celles qui disposent d'une telle variété d'instruments complémentaires. La plupart des instruments susmentionnés que l'UE a à sa disposition pour promouvoir la paix et la stabilité à long terme sont gérés par la Commission européenne. Les instruments relatifs à la PESC (domaine dans lequel la Commission partage le droit d'initiative avec le Conseil) et à la PESD (politique totalement intergouvernementale) relèvent de la responsabilité du Conseil (bien que le budget de la PESC soit également géré par la CE).

L'intervention de l'UE en RDC a été saluée par la Commission, mais a également suscité certaines inquiétudes quant aux priorités globales de l'UE en matière de gestion de crise, compte tenu de la politique précédemment menée par l'Europe à l'égard de l'Afrique. La Commission craint que le Conseil de l'UE n'accorde trop d'importance aux instruments militaires en vue de la gestion de crise, au détriment d'instruments et de politiques civils de gestion de crise et de prévention des conflits. L'intervention militaire est considérée comme un instrument onéreux et à court terme qui, s'il est utilisé seul, est peu susceptible d'avoir des répercussions politiques et économiques à long terme aussi importantes et durables que celles des autres instruments dont l'UE dispose. Néanmoins, la Commission reconnaît par ailleurs que de telles opérations de gestion de crise sont parfois nécessaires et complémentaires à d'autres instruments de l'UE. Elle estime toutefois que les instruments militaires ne devraient

⁷⁰ Pour un point de vue sur ce sujet, voir Hans-Christian Hagman, *European Crisis Management and Defence: the Search for Capabilities*, Adelphi Paper n. 353, IISS, Londres, 2002.

être utilisés que lorsque tous les autres instruments ont échoué⁷¹.

L'approche du Conseil n'est pas fondamentalement différente de celle de la Commission en ce qui concerne la reconnaissance de la primauté des instruments à long terme dans la perspective d'une paix et d'une stabilité durables. Néanmoins, une meilleure coordination entre les différents moyens de l'UE est nécessaire et certains instruments de gestion de crise pourraient devoir être encore développés. Ainsi que M. Javier Solana le souligne dans sa Stratégie européenne de Sécurité,

Il n'est jamais trop tôt pour prévenir des conflits et des menaces. Contrairement à la menace massive et visible du temps de la guerre froide, aucune des nouvelles menaces n'est purement militaire et ne peut être contrée par des moyens purement militaires. À chacune il faut opposer une combinaison de moyens d'action. (...) L'enjeu, aujourd'hui, consiste à regrouper les différents instruments et moyens : les programmes d'aide européens et le Fonds européen de développement, les capacités militaires et civiles des États membres et d'autres instruments. Tous peuvent avoir un impact sur notre sécurité et sur celle des pays tiers. La sécurité est la condition première du développement. Les efforts diplomatiques, les politiques en matière de développement, de commerce et d'environnement devraient poursuivre le même

objectif. Dans une situation de crise, rien ne remplace l'unité de commandement. (...) Une cohérence plus poussée ne doit pas seulement être instaurée entre les instruments de l'UE, elle doit aussi englober les activités extérieures des différents États membres. Des politiques cohérentes sont également nécessaires au niveau régional, notamment lorsqu'il s'agit de faire face à un conflit. Les problèmes sont rarement résolus par un seul pays ou sans un soutien régional, comme le montre de différentes manières l'expérience dans les Balkans et en Afrique de l'Ouest⁷².

Le débat sur ces différences de points de vue et d'approche entre le Conseil et la Commission tendra, cependant, à s'estomper avec la mise en place graduelle des changements apportés par l'adoption d'une Constitution pour l'UE, une fois que celle-ci sera ratifiée. S'il a été question dans le passé d'une fusion de la DG Dev dans la DG Relex, on parle plutôt aujourd'hui d'une « relation nouvelle » (voire d'une « fusion ») entre la Commission (la DG Relex en particulier) et le Conseil, particulièrement pour ce qui est des relations extérieures de l'Union, vu le rôle institutionnel du ministre des affaires étrangères au Conseil et à la Commission. Ces changements devront en tout cas permettre – tel est le but – une plus grande cohérence et une meilleure coordination des politiques qui ont trait à l'action externe de l'Union.

⁷¹ Présentation par un responsable de la Commission (DG RELEX, unité chargée de la prévention des conflits, de la gestion des crises et des questions politiques ACP) lors d'une conférence au Parlement européen sur la prévention des conflits (16 octobre 2003).

⁷² Javier Solana, « Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité », document adopté par le Conseil européen de Bruxelles le 12 décembre 2003 et publié par l'IESUE, Paris.

Opération *Artemis* menée à Bunia (RDC) : un test pour l'UE ?

Le 12 juin 2003, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision⁷³ en vue de lancer sa première opération militaire de gestion de crise totalement autonome (en dehors des arrangements Berlin plus conclus avec l'OTAN) hors des frontières européennes. L'opération, baptisée du nom de code *Artemis*, a été la première opération PESD conduite en Afrique. Elle a été menée conformément à la résolution 1484 (2003) du CSNU adoptée le 30 mai 2003 et à l'action commune du Conseil adoptée le 5 juin 2003. La résolution du CSNU autorisait le déploiement d'une Force multinationale intérimaire d'urgence (FMIU) à Bunia, centre administratif du district de l'Ituri en RDC, jusqu'au 1er septembre 2003.

5.1 Toile de fond

Pendant près de cinq ans, la RDC avait été en guerre. Dans ce pays, aussi vaste que l'Europe occidentale, où l'autorité et la légitimité de l'État, de même que l'État de droit, étaient déjà fragiles, la guerre avait encore intensifié les problèmes sous-jacents du pays, ainsi que les divisions, la méfiance et les tensions entre les différents groupes ethniques. Bien que les causes profondes du conflit en RDC soient nationales, des groupes d'intérêts issus de pays voisins ont contribué à alimenter et à perpétuer ce conflit. Selon les estima-

tions, plus de 3,5 millions de personnes seraient décédées depuis 1998 du fait des effets directs ou indirects du conflit⁷⁴. En dépit d'avancées politiques au niveau national (le 30 juin 2003, un nouveau gouvernement de partage du pouvoir a été mis en place, conformément à l'accord de paix signé en décembre 2002 à Pretoria⁷⁵), la violence a persisté et atteint des niveaux sans précédent dans le district de l'Ituri, à l'est du pays, et au Nord et au Sud-Kivu, où des violations des droits de l'homme nombreuses et flagrantes ont été perpétrées.

La région de l'Ituri a une longue histoire de conflits ethniques (en particulier entre les ethnies hema et lendu, bien que la violence se soit récemment étendue à la quasi-totalité des communautés), liés à l'accès aux terres, aux ressources minérales et au contrôle des postes de pouvoir au niveau local. Néanmoins, ces conflits ont été exacerbés par l'Ouganda, le Rwanda et le gouvernement de la RDC à Kinshasa, qui ont envoyé leurs propres forces militaires ou se sont engagés dans une guerre par personnes interposées. L'afflux continu d'armes de petit calibre dans cette région, l'existence de nombreuses milices rivales et leur fragmentation croissante, ainsi que la redéfinition constante des alliances ont fait de l'Ituri l'une des régions les plus instables et imprévisibles de la RDC, où l'insécurité est la plus grande. Accusés de piller les nombreuses ressources du nord-est de la

⁷³ Décision 2003/432/PESC du Conseil.

⁷⁴ Deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, CSNU, 27 mai 2003, p. 17.

⁷⁵ L'accord signé à Pretoria répartit 36 postes de ministres entre le gouvernement, les groupes rebelles et les milices pro-gouvernementales, les partis politiques et les représentants de la société civile. Il est prévu que le gouvernement de partage du pouvoir dirige le pays pendant une période transitoire de deux ans et jusqu'à la tenue des premières élections démocratiques de la RDC en 43 ans d'existence en tant que pays indépendant.

RDC, le Rwanda et l'Ouganda ont accepté de retirer leurs forces⁷⁶ et ont été invités à s'abstenir d'intervenir dans l'évolution de la situation dans la région. Quelques progrès ont été réalisés sur la voie de la pacification du conflit dans le district de l'Ituri. En avril 2003, sous la direction de la MONUC, la Commission de pacification de l'Ituri a finalement commencé ses travaux, produisant rapidement des résultats. Une administration intérimaire de l'Ituri a été élue, ainsi qu'une assemblée intérimaire spéciale, représentant toutes les délégations. La MONUC devait soutenir la Commission de pacification en garantissant la sécurité nécessaire, mais n'y est pas parvenue. La MONUC n'était pas assez présente à Bunia, tant par ses troupes trop peu nombreuses que par son mandat trop limité. Au début du mois de mai, immédiatement après le départ des dernières troupes (ougandaises) de l'UPDF (Forces de défense populaire de l'Ouganda), les milices hema et lendu ont recommencé à perpétrer des actes d'une violence extrême (assassinats, purification ethnique, pillages). Le siège de la MONUC lui-même a été visé. La MONUC n'a même pas pu protéger son personnel, sans parler de celui la Commission de pacification de l'Ituri et des milliers de PDI qui se trouvaient à Bunia. La situation humanitaire en Ituri est devenue encore plus dramatique. Sur une population de 4,6 millions d'habitants, on estime que plus de 60 000 personnes sont décédées depuis juin 1999 des suites de la violence, sans parler de tous ceux, bien plus nombreux, qui ont été estropiés ou gravement mutilés et de plus de 500 000 PDI. L'insécurité ambiante et l'accès impossible à certaines régions ont rendu l'approvisionnement de l'aide extrêmement difficile. Néanmoins, la dégradation de la situation d'un point de vue humanitaire n'était pas nouvelle. Il y avait plus d'un an que le personnel

humanitaire travaillant en Ituri demandait le renforcement de la MONUC.

Face à cette situation humanitaire catastrophique dans la région d'Ituri et à la reprise d'actes d'une violence extrême, susceptibles de menacer gravement les progrès en cours au niveau national sur la voie d'un règlement négocié du conflit en RDC, le Secrétaire général de l'ONU a appelé les États membres de l'ONU à former une coalition de volontaires chargée de mettre fin au désastre humanitaire en Ituri et d'œuvrer en tant que dispositif temporaire assurant la jonction avant l'éventuel déploiement d'une force renforcée des Nations unies⁷⁷.

5.2 La genèse d'Artemis

La France a accepté d'intervenir, sous réserve a) qu'elle se verrait confier un mandat au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies, b) que les pays de la région participant au conflit (RDC, Ouganda et Rwanda) soutiendraient officiellement son intervention et c) que la durée et la portée de l'opération seraient limitées. Le 28 mai, la France a officiellement annoncé son intention de diriger une telle opération, avec la contribution d'autres pays, et d'assumer la fonction de nation-cadre. L'opération, initialement baptisée *Mamba* par les Français, était déjà en cours de préparation. Par ailleurs, les conditions politiques appropriées étaient réunies au sein de l'UE pour faire de cette intervention humanitaire la première mission de l'UE en dehors du continent européen. Les ministres de la défense des États membres de l'UE débattaient de l'envoi de troupes de maintien de la paix depuis la mi-mai et le CSNU avait également demandé à M. Javier Solana, Haut Représentant pour la Politique étrangère et de Sécurité commune de l'UE, de dépêcher des forces afin de contribuer à

⁷⁶ Soumis à une forte pression internationale, le Rwanda a procédé à un retrait unilatéral de ses troupes en octobre 2002 et l'Ouganda a fait de même en avril et mai 2003.

⁷⁷ Pour des informations et une analyse détaillées sur le conflit en RDC et dans le district de l'Ituri, voir le deuxième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, CSNU, 27 mai 2003, et le rapport de l'International Crisis Group, « Congo Crisis: Military Intervention in Ituri », IGC Africa Report n. 64, Nairobi/New York/Bruxelles, 13 juin 2003.

rétablir l'ordre à l'intérieur et autour de la ville de Bunia. Outre la France, d'autres États membres de l'UE et des Nations unies avaient également exprimé leur volonté d'appuyer une telle opération et les États-Unis (désireux, après la guerre en Irak, d'apaiser les tensions transatlantiques) ne se sont pas opposés, en principe, à l'idée d'une opération de l'UE de faible envergure, menée sans les moyens de l'OTAN. L'UE s'inquiétait depuis longtemps de la situation dans la région des Grands Lacs et en RDC en particulier, sans parler de sa longue histoire d'aide et de coopération au développement à l'égard de ce pays et de cette région. L'Office d'aide humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) avait été le seul bailleur de fonds dans le district de l'Ituri depuis 1999 et s'est révélé être un partenaire précieux dans le cadre de cette opération militaire et pour la MONUC, en raison de sa connaissance approfondie de la situation sur le terrain (dans les domaines humanitaire, politique, géographique et de la sécurité, sans mentionner ses contacts personnels avec certains des principaux acteurs de la région). Il importe également de rappeler qu'en mars 1996, l'UE avait nommé un représentant spécial pour la région des Grands Lacs africains⁷⁸, M. Aldo Ajello. L'Union avait également joué un rôle important dans le soutien au processus de transition démocratique dans l'ex-Zaïre et dans le règlement pacifique du conflit. Par l'intermédiaire de son Haut Représentant pour la PESC, M. Javier Solana, et de M. Aldo Ajello, l'UE a établi des contacts diplomatiques avec la RDC et au sein de celle-ci, ainsi qu'avec l'Ouganda et le Rwanda.

Le 30 mai, le CSNU a adopté la résolution 1484 (2003) autorisant le déploiement d'une force intérimaire d'urgence à Bunia, dirigée par la France, qui, quelques jours plus tard, a été transformée en mission de maintien de la paix de l'UE (action commune du Conseil du 5 juin 2003), baptisée du nom de code « Artemis », après quelques changements apportés au plan d'opération initial préconisé par le Royaume-Uni et la Suède (notamment en matière de garanties sur des questions telles que celle des

enfants soldats). Le 12 juin, le Conseil européen a adopté le plan d'opération et la décision de lancer l'opération militaire en RDC, le déploiement des forces commençant aussitôt après. Le 18 juin, 400 soldats se trouvaient déjà sur le terrain à Bunia et 500 autres étaient stationnés au centre de commandement de la force à Entebbe (Ouganda) pour assurer le soutien logistique des opérations sur le terrain. Le 6 juillet, toutes les forces militaires avaient été déployées.

Il est difficile de dire si la France a jugé qu'il était politiquement avantageux, aux fins de sa politique européenne ou en raison des risques liés à une autre intervention française dans la région des Grands Lacs après l'opération *Turquoise* menée au Rwanda, de placer l'opération *Mamba* sous la bannière de l'UE, ou si certains hauts fonctionnaires de l'UE, au sein du Conseil, ont estimé qu'il s'agissait d'une bonne occasion d'apaiser les âpres différends politiques que l'intervention en Irak avait suscités entre États membres et de donner un nouvel élan à la PESD. Selon une source, c'est la cellule africaine de l'Élysée qui a proposé de transformer cette intervention en opération de l'UE⁷⁹. Il est probable que toutes ces considérations (et sans doute d'autres) ont joué un rôle dans la décision prise par la France, les responsables de l'UE et les États membres. En tout état de cause, le Secrétaire général de l'ONU a adopté une double démarche en demandant de l'aide à la fois à la France et à l'Union.

Néanmoins, de l'avis général, la question se pose de savoir dans quelle mesure les Européens seraient intervenus en RDC si l'intervention en Irak, avec toutes les controverses et les divisions qu'elle a suscitées, n'avait pas eu lieu. Il est certain que cette décision a été prise pour des raisons politiques. D'un point de vue militaire, il y avait probablement plus d'inconvénients que d'avantages à placer l'opération sous la bannière de l'UE. De fait, les militaires français étaient apparemment assez peu enclins à transformer

⁷⁸ Action commune 93/728/PESC du Conseil du 25 mars 1996.

⁷⁹ François Grignon, « The Artemis Operation in the DRC. Lessons Learned for the Future of EU Peacekeeping in Africa », CIG, document présenté lors de la Conférence internationale de l'IEEI intitulée « Challenges of Europe-Africa Relations: an Agenda of Priorities », tenue à Lisbonne les 23 et 24 octobre 2003.

cette intervention en opération militaire dirigée par l'UE, par crainte de voir le processus de prise de décision de l'UE retarder le lancement effectif de l'opération, qui devait être rapide et pour lequel ils étaient déjà préparés⁸⁰.

5.3 Cadre d'action et objectifs

Agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, qui autorise le recours à la force si nécessaire, et en coopération étroite avec les forces de l'ONU présentes à Bunia (MONUC), l'opération *Artemis* avait pour principaux objectifs, tels qu'énoncés dans le mandat de l'ONU, de « contribuer à stabiliser les conditions de sécurité [à Bunia] et à y améliorer la situation humanitaire, d'assurer la protection de l'aéroport et des personnes déplacées se trouvant dans les camps de Bunia et, si la situation l'exigeait, de contribuer à assurer la sécurité de la population civile et du personnel des Nations unies et des organisations humanitaires dans la ville »⁸¹. Le déploiement d'une telle force, dotée d'un mandat limité dans le temps et dans l'espace, devait préparer le terrain et donner à l'ONU le temps de mettre en place une MONUC renforcée⁸², appelée à prendre le relais de la FMIU le 1er septembre 2003.

5.4 Contrôle politique et direction stratégique de l'opération

Conformément à l'action commune du Conseil du 5 juin 2003, le Comité politique et de Sécurité (COPS) exerçait, sous la responsabilité du Con-

seil, auquel il rendait régulièrement compte, le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération, y compris les compétences nécessaires pour modifier le plan d'opération, la chaîne de commandement et les règles d'engagement. Le pouvoir de décision pour ce qui est des objectifs et de la fin de l'opération demeurait du ressort du Conseil, assisté par le Secrétaire général/Haut Représentant.

Le Comité militaire de l'UE (CMUE) surveillait la bonne exécution de l'opération militaire et servait de point de contact principal avec le commandant de l'opération, qui lui envoyait régulièrement des rapports. Le CMUE transmettait au COPS des rapports sur la conduite de l'opération. Les contacts avec les Nations unies, les autorités de la République démocratique du Congo et les pays voisins, ainsi qu'avec d'autres participants au processus de paix relevaient essentiellement de la responsabilité du Haut Représentant, assisté du représentant spécial de l'UE pour la région des Grands Lacs africains, en coordination avec la présidence. Les contacts avec les autorités locales, la MONUC et d'autres acteurs internationaux compétents incombaient au commandant de la force.

5.5 Organisation et structure de commandement de l'opération⁸³

La France a assumé le rôle de nation-cadre⁸⁴ de l'opération *Artemis*, avec la contribution de seize autres pays, à savoir onze États membres de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suède et Royaume-Uni), deux nouveaux États membres de l'Union (Chypre et Hongrie) qui étaient alors candidats à l'adhésion, ainsi que l'Afrique du

⁸⁰ Entretiens avec des responsables du Conseil et de la Commission.

⁸¹ Résolution 1484 (2003) du Conseil de sécurité des Nations unies, point 1.

⁸² La résolution 1493 (2003) adoptée par le CSNU le 28 juillet 2003 a doté la MONUC en Ituri de compétences et de moyens renforcés. Agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, la nouvelle MONUC dispose désormais de 3 800 soldats (contre 700 ou 800 auparavant) et d'un matériel (hélicoptères de combat) plus conforme aux tâches qu'elle doit accomplir.

⁸³ Les informations sur ce point ont été obtenues, sauf indication contraire, lors d'un briefing de presse sur l'opération *Artemis* tenu à Bruxelles le 17/9/2003 et complétées par des entretiens avec des membres de l'État-major de l'UE (EMUE).

⁸⁴ Le 24 juillet 2002, l'UE a adopté le concept de nation-cadre comme base conceptuelle pour la conduite d'opérations autonomes de gestion des crises dirigées par l'UE.

Sud, le Brésil et le Canada. Outre les forces françaises sur le terrain, l'opération *Artemis* disposait d'une unité d'infanterie suédoise, d'unités de génie du Royaume-Uni et d'une équipe médicale belge. D'autres pays (Afrique du Sud, Allemagne, Belgique, Brésil, Canada, Grèce et Royaume-Uni) ont fourni du matériel (essentiellement des avions de transport).

Quelque 2 000 soldats ont été déployés : 1 100 à Bunia, 750 à Entebbe (Ouganda) et 100 à Kampala. La plupart des 1 100 militaires engagés sur le terrain à Bunia étaient français (environ 85%), 70 étaient suédois et 100 britanniques (appartenant aux unités de génie). La grande majorité de ces forces devait être déployée (sur une distance de 6 200 km), à l'instar de la quasi-totalité du matériel utilisé pour cette opération (près de 400 véhicules de combat ont été déployés, ainsi que du matériel militaire et de communication, du carburant, de la nourriture, etc.), d'où la nécessité d'effectifs substantiels au centre de commandement de la force et à la base de soutien en Ouganda, de manière à assurer le flux logistique (soit quelque 850 hommes répartis entre Entebbe et Kampala). Une réserve de 1 000 soldats français déjà stationnés dans d'autres pays d'Afrique avait été prévue en cas de besoin, mais elle n'a finalement pas été utilisée.

En tant que nation-cadre, la France s'est vue confier le commandement de l'opération (général Neveux) et des forces (général Thonier). Le centre de commandement de l'opération, où l'opération a été planifiée et conduite, était situé à Paris et comprenait environ 80 officiers issus des trois armées. Même si la majorité d'entre eux étaient des officiers français, 40 à 50% provenaient de douze autres pays participants (tous des États membres ou qui allaient devenir États membres de l'UE). Quatre des neuf bureaux spécialisés composant le centre de commandement étaient commandés par des officiers issus de certains de ces pays contributeurs.

Au niveau opérationnel, le centre de commandement de la force était situé à Entebbe. Il

s'agissait d'un centre multinational (et non pas uniquement européen), composé d'une centaine de soldats des armées de terre et de l'air. Une base de soutien à vocation interarmées (BSVIA), composée de 650 hommes, avait été installée à l'aéroport d'Entebbe, à partir de laquelle les troupes et le ravitaillement étaient acheminés vers Bunia. Environ 100 hommes étaient stationnés à Kampala, qui constituait la position initiale des soldats ensuite transférés vers la base de l'aéroport d'Entebbe et qui pouvait également être utilisée comme base de remplacement de la base d'Entebbe, le cas échéant. Des moyens aériens de combat français stationnés dans d'autres bases africaines (Tchad) ont également été utilisés à l'appui des forces stationnées à Bunia (GTIAM, Groupement tactique interarmes multinational).

Il est intéressant de noter que les forces provenant d'autres pays que la France étaient, en termes relatifs, beaucoup plus nombreuses dans les centres de commandement que sur le terrain. De fait, aucun des autres pays contributeurs n'a proposé d'envoyer d'importants contingents, et il n'est pas certain que la France aurait accepté un tel envoi, qui aurait selon toute probabilité compliqué la coordination sur le terrain et aurait pu affaiblir la position ferme adoptée par la France face à la stratégie d'escalade de l'UPC⁸⁵ (Union des patriotes congolais, groupe armé hema, soutenu par le Rwanda, qui a contrôlé Bunia après le départ des forces armées ougandaises et avant l'arrivée des forces françaises dans le cadre de l'opération Artemis). L'UPC était peu favorable à l'intervention de cette force multinationale, qui allait affaiblir sa position.

5.6 Perception et analyse des résultats de l'opération

Les succès

Les autorités de l'UE ont porté un jugement très positif sur l'opération Artemis lorsqu'elle

85 Entretien au Secrétariat général du Conseil.

est parvenue à son terme, concluant que la force dirigée par l'UE avait accompli sa mission⁸⁶.

- ▀ La situation en matière de sécurité s'est considérablement améliorée à Bunia : la menace que les groupes et milices armés faisaient peser sur la population civile de Bunia et des environs a beaucoup diminué grâce à l'opération « Bunia sans armes » (lancée à la fin du mois de juin) et à la détermination de la FMIU à répondre aux agressions perpétrées contre des civils ou contre ses propres forces.
- ▀ Un grand nombre de réfugiés sont rentrés chez eux : sur les 200 000 personnes qui vivaient à Bunia, plus de la moitié ont regagné la ville à la fin du mois d'août, alors qu'elles n'étaient que 40 000 au moment du déploiement de la FMIU.
- ▀ La vie économique a repris à Bunia, avec la réouverture des marchés de ville et un début de normalisation de l'activité économique locale à partir du mois d'août.
- ▀ L'amélioration des conditions de sécurité a également permis la reprise et le renforcement de l'aide humanitaire.

Par ailleurs, l'amélioration de la situation en matière de sécurité à Bunia a permis à l'administration intérimaire et à l'assemblée intérimaire spéciale de l'Ituri de reprendre leurs travaux et, au niveau national, a donné un nouvel élan aux négociations entre le gouvernement et les groupes armés. Comme prévu, elle a également donné à l'ONU le temps de préparer la nouvelle MONUC renforcée. Ces

réalisations marquantes sont généralement reconnues, y compris par d'autres acteurs (organisations humanitaires notamment) et analystes⁸⁷.

Les limites

L'UE (le Conseil, la Commission et les États membres) analyse actuellement les résultats de l'opération Artemis. Certains défauts étaient déjà connus avant le début de l'opération. Cette analyse mettra sans aucun doute en évidence des insuffisances notoires dans le domaine des capacités militaires européennes, notamment les faibles capacités de l'UE en matière de transport stratégique⁸⁸ et la nécessité de moyens plus performants et plus sûrs pour les communications de longue distance, d'une meilleure technologie de l'information, d'un échange de renseignements, ainsi que d'une amélioration de l'interopérabilité des forces armées européennes. Cependant, ainsi que le général Neveux l'a souligné⁸⁹, ces limites n'ont pas mis en péril la réussite de l'opération.

D'autres acteurs et analystes estiment, quant à eux, que l'opération dirigée par l'UE a montré d'autres limites, plus importantes, certaines d'entre elles inhérentes à son mandat⁹⁰ :

- ▀ la durée et la localisation de la mission ont seulement permis de stabiliser Bunia et ses environs, alors que les conflits et la violence à l'encontre des civils se poursuivaient en dehors de la ville⁹¹ ;
- ▀ bien que, par son action et sa détermination, l'opération ait affaibli l'UPC, elle n'a pas neutralisé ses milices lendu, ce qui a entraîné un

⁸⁶ Briefing de presse sur l'opération *Artemis*, Bruxelles, 17 septembre 2003.

⁸⁷ Voir le rapport de Rogier, Emeric, sur l'atelier international d'experts organisé par l'Institute for Security Studies (ISS, Afrique du Sud) intitulé « MONUC and the challenges of peace implementation in the DRC », tenu à Pretoria du 17 au 19 septembre 2003, point 34, <http://www.iss.co.za/seminars/031008monuc.pdf>

⁸⁸ En ce qui concerne l'opération *Artemis*, le problème du transport stratégique a été résolu par la location d'un aéronef ukrainien.

⁸⁹ Op. cit. dans note 86.

⁹⁰ Voir le rapport de Emeric Rogier, sur l'atelier de l'ISS tenu à Pretoria (point 35) et le rapport de la CIG sur l'intervention militaire en Ituri. Bien que ce dernier ait été publié au début du lancement de l'opération *Artemis*, il souligne les lacunes de son mandat.

⁹¹ On peut faire valoir que cela ne relevait pas du mandat de la mission. L'opération Artemis a cependant agi hors de Bunia, parfois jusqu'à 40 km en dehors de la ville. Le général Neveux a souligné que l'UE ne souhaitait pas se substituer à la MONUC et que cela n'était pas nécessaire (op. cit. dans note 86).

nouveau cycle de violence et de représailles⁹² ;

- en raison de la durée limitée de l'opération, une véritable démilitarisation de Bunia n'a pas vraiment eu lieu ou n'a pas été menée à terme. Certes, il n'y avait plus d'armes visibles à Bunia, mais cela ne signifie pas que la ville était une zone exempte d'armes (bien qu'il convienne de souligner que des forces de l'opération Artemis étaient chargées de la démilitarisation et non du désarmement). Les contingents de la MONUC procèdent désormais à une fouille systématique des maisons, à la recherche d'armes cachées.

5.7 Interaction avec les organisations humanitaires

L'une des grandes réussites de l'opération Artemis, de l'avis de ceux qui ont directement ou indirectement participé à cette opération (assurément celui d'ECHO et de la communauté humanitaire en général) a été l'excellente coopération entre Artemis et les organisations humanitaires. Chacun sait que les relations entre les organisations militaires et humanitaires peuvent être difficiles. Elles agissent dans le même cadre, mais ne partagent pas toujours la même approche et, surtout, elles ont recours à des moyens très différents. De nombreuses ONG, dans le domaine humanitaire ou autre, rechignent souvent à travailler côte à côte avec les forces militaires. Dans le cas de la région de l'Ituri, il y avait plus d'un an que la communauté humanitaire sollicitait une force internationale renforcée afin de stabiliser la situation en matière de sécurité. Au moment de la planification de l'opération Artemis, les organisations humanitaires ont souhaité que son champ d'ac-

tion s'étende à l'ensemble de la région de l'Ituri, de manière à toucher une part aussi importante que possible de la population dans le besoin. Cela n'a pas été jugé possible au vu du calendrier réduit et des effectifs militaires limités disponibles. En tout état de cause, l'un des objectifs de l'opération était de permettre la reprise et le renforcement de l'aide humanitaire et, ainsi, d'aider et de faciliter le travail de la communauté humanitaire, ce qui constituait déjà un bon point de départ. Une planification intelligente et un personnel compétent ont sans conteste également beaucoup contribué au succès de cette coopération.

Le commandement français de l'opération Artemis avait immédiatement dépêché un officier de liaison civilo-militaire sur le terrain, en même temps que les premières troupes françaises envoyées à Bunia. Cet officier avait pour rôle d'assurer la liaison avec les responsables de l'assistance humanitaire à Bunia et dans la région et, du moins si l'on en croit ECHO, a fait un travail remarquable. Disposant d'une expérience dans le domaine humanitaire et ayant des contacts quotidiens avec le général Thonier, commandant des forces, il a pu instaurer un dialogue et une coopération satisfaisants avec les organisations humanitaires, y compris avec celles qui étaient peu coopératives au début (il semble qu'une seule ONG se soit opposée à une coopération avec les forces militaires). Selon ECHO, les parties ont presque immédiatement pris conscience qu'elles pouvaient s'entraider. Du point de vue des forces militaires de l'opération Artemis, l'atout des organisations humanitaires était sans conteste leur connaissance approfondie du terrain. Leur coopération a donc été jugée particulièrement importante, d'autant plus que les forces engagées sur le terrain étaient peu nombreuses⁹³.

⁹² Les groupes hema ont subi des attaques (de milices lendu) à la fin du mois de juillet 2003, qui ont contraint des milliers de personnes à fuir vers la ville de Bule. D'autres attaques ont été rapportées par les médias depuis lors. Il était prévu que le déploiement des forces de la MONUC en dehors de Bunia s'effectuerait progressivement, alors que la nouvelle mission renforcerait peu à peu la sécurité dans la région. Les responsables de l'ONU n'ont pas exclu la possibilité de massacres en Ituri, en particulier dans les régions où les forces de la MONUC sont encore peu présentes voire absentes.

⁹³ Entretien avec François Goemans, expert d'ECHO en Ituri au moment de l'opération Artemis.

5.8 Intervention de l'UE en RDC après le conflit

L'UE restera présente en RDC après l'opération militaire de durée limitée menée en Ituri, en appuyant le processus de paix tant au niveau du district de l'Ituri qu'au niveau national, ainsi que la reconstruction et le développement du pays. Au niveau national, l'UE a signé avec la RDC (le 2 septembre 2003) un programme de coopération de 205 millions d'euros sur une période de cinq ans, dont l'objectif est de créer les conditions nécessaires à la stabilité et la paix à long terme en mettant l'accent sur la reconstruction du pays (infrastructures) et sur l'amélioration des conditions sociales et politiques. Une grande partie de l'aide et du soutien financier (imputés sur l'enveloppe A du programme indicatif⁹⁴) sera affectée aux domaines clés suivants : système de santé, appui institutionnel à la transition démocratique et État de droit (réforme de l'administration publique, du système judiciaire et de la police et soutien au processus électoral) et soutien macro-économique. L'essentiel de l'aide non programmée prévue par le programme indicatif (34 millions d'euros au titre de l'enveloppe B sur le total alloué au programme indicatif) bénéficiera à l'est du pays et à l'Ituri en particulier. Les domaines prioritaires de l'intervention de l'UE en Ituri sont essentiellement de nature civile et comprennent :

- le soutien de l'administration civile. L'UE a engagé une aide financière et technique en faveur de l'administration intérimaire de l'Ituri et de la Commission de pacification. Une somme de 400 000 euros a été allouée à cette fin et une mission d'assistance technique de la Commission européenne travaille

- déjà aux côtés de l'administration de l'Ituri ;
- une réhabilitation urgente ;
- le rétablissement de l'État de droit. Il est envisagé que l'UE apporte son soutien dans ce domaine en participant à la formation des juges et à la construction de prisons. Un accord a déjà été signé avec une ONG locale afin d'appuyer le rétablissement du système judiciaire en partenariat avec d'autres acteurs (MONUC, ONG françaises, etc.). Par ailleurs, l'UE et d'autres acteurs internationaux sont déterminés à mettre fin à la culture de l'impunité et à poursuivre en justice les responsables de crimes de guerre. Une proposition avait été présentée en vue d'instaurer une double juridiction, à savoir un tribunal local et la Cour pénale internationale, étant donné que cette dernière ne peut juger que les crimes de guerre commis après 2002, mais certains dirigeants rebelles préféreraient voir la question réglée au niveau national. Finalement, en juin 2004, la Cour pénale internationale a lancé l'enquête (la première depuis sa création) sur des crimes graves commis en RDC après le 1er juillet 2002⁹⁵ ;
- le soutien des activités en matière de droits de l'homme, notamment des activités de pacification, etc.

L'UE appuie également le désarmement, la démobilisation et la réinsertion en RDC par l'intermédiaire d'un programme multi-pays et plurirégional mené par la Banque mondiale. Le financement de la Commission proviendra du fonds du FED pour la prévention des conflits dans les pays ACP. Ce même fonds soutiendra également la mise en place d'une unité de police intégrée à Kinshasa, qui comprend des membres de différents groupes rebelles⁹⁶. Il

⁹⁴ Les fonds du FED alloués aux programmes indicatifs nationaux en vertu de l'accord de Cotonou sont divisés en deux enveloppes. L'enveloppe A regroupe les fonds que le FED accorde à la coopération financière et technique ; il s'agit généralement de l'enveloppe la plus importante, qui concerne l'aide programmable (soutien macro-économique, politiques sectorielles et autres programmes et projets) prévue dans le programme indicatif. L'enveloppe B correspond aux fonds du FED qui ne sont pas programmés et qui sont destinés à couvrir des besoins imprévus, tels qu'une aide d'urgence qui ne peut être couverte par le budget de la CE ou d'autres besoins urgents qui ne peuvent être prévus à l'avance.

⁹⁵ Pour plus d'informations, voir le site web de la Cour pénale internationale <http://www.icc-cpi.int>.

⁹⁶ Entretien avec Julie Godin, responsable géographique pour la RDC (DG Développement, Commission).

était en outre question de fournir des armes à la force de police de la RDC, grâce à un financement de 600 000 euros dans le cadre du budget de l'Union pour 2004 et d'un million d'euros

fournis par six pays membres de l'Union (Danemark, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède)⁹⁷.

⁹⁷ ECDPM, *InfoCotonou* no.5, Juin 2004.

Incidence de l'opération *Artemis* sur la politique de gestion des crises par l'UE et sur la PESD

Bien que limitée en termes de durée, de portée, de champ d'action géographique et d'effets, l'opération *Artemis* a joué un rôle significatif à de nombreux égards.

- ▶ Il s'agit de la première opération de gestion de crise menée par l'UE en dehors de l'Europe et, pour certains, le fait qu'elle ait été conduite en Afrique ajoute à son importance. Cela donne à penser, tout au moins dans une certaine mesure, que l'UE a la volonté politique d'agir dans la région et de contribuer plus activement à sa stabilisation, en allant au-delà de ses instruments commerciaux et d'aide traditionnels (même s'il ne s'agit probablement pas de la principale raison pour laquelle l'opération a été lancée).
- ▶ Elle a permis de mettre un terme aux différends politiques entre les États membres de l'UE, en particulier entre la France et le Royaume-Uni, après la controverse et les divisions suscitées par l'intervention en Irak. Le Royaume-Uni s'est immédiatement prononcé en faveur de l'opération *Artemis* et, en fait, aucun État membre ne s'y est opposé (hormis l'Allemagne dans sa toute première déclaration, sur laquelle elle est rapidement revenue).
- ▶ Il s'agit de la première opération militaire totalement autonome menée par l'UE sans les moyens de l'OTAN. Ainsi que les représentants de l'UE l'ont souligné, elle a démontré que l'UE était tout à fait capable d'agir seule. Cela n'a pas été très favorablement accueilli par les responsables de l'OTAN (et les États-Unis en particulier), qui ont fait savoir que l'UE ne devait pas mener d'autres opérations

militaires autonomes. Cependant, les ambassadeurs des États-Unis dans la région des Grands Lacs avaient clairement indiqué que les États-Unis n'étaient pas intéressés par une intervention en RDC, en raison de leur engagement en Irak⁹⁸. L'OTAN ne souhaitait pas non plus soutenir l'opération *Artemis*, compte tenu de ses priorités du moment, dans les Balkans et en Afghanistan⁹⁹.

- ▶ L'opération a été décidée et montée très rapidement : 6 à 7 semaines seulement se sont écoulées entre la résolution 1484 (2003) du CSNU et le déploiement des premières forces militaires à Bunia. Le 6 juillet, toutes les forces étaient déployées (soit environ 3 semaines après le début du déploiement). Même la prise de décision au sein du Conseil de l'UE s'est effectuée rapidement. En fin de compte, c'est la volonté politique qui a compté. C'est probablement là la principale leçon à tirer de cette opération et des expériences précédentes: lorsqu'il existe une *volonté politique* d'agir, il est aisé de surmonter les faiblesses opérationnelles et les obstacles institutionnels.
- ▶ La coordination et la coopération entre tous les acteurs clés de l'UE participant à cette opération (les forces militaires françaises qui dirigeaient l'opération, le Secrétariat du Conseil, la Commission et les États membres) ont été très bonnes. Il ne fait aucun doute que le personnel des institutions bruxelloises a dû faire face à d'importantes difficultés, mais les craintes d'une absence de coordination entre les différents acteurs ne se sont finalement pas confirmées.

⁹⁸ En fait, les États-Unis n'ont pas opposé leur veto à cette opération au Conseil de sécurité ; ils auraient pu le faire, même si une telle attitude aurait été difficile à justifier.

⁹⁹ Nicolas Fiorenza, « EU Force Seeks New Mission after Congo », *Defense News*, 8 septembre 2003.

- ▀ Cette opération a renforcé la position et la crédibilité de l'UE en tant qu'acteur compétent dans les domaines de la sécurité internationale et de la politique étrangère. En ce sens, elle a intensifié les relations de l'UE avec l'ONU dans le domaine de la gestion de crise (l'UE étant déjà un partenaire majeur de l'ONU dans des domaines tels que le développement ou l'aide humanitaire). En outre, la coopération de l'UE avec l'ONU a été très bonne, tant sur le terrain qu'au plus haut niveau politique.
- ▀ En ce qui concerne les relations entre l'UE et l'OTAN et en dépit de la réaction négative exprimée par certains pays alliés membres de l'OTAN (surtout par les États-Unis), l'Union a renforcé sa position et sa crédibilité en tant qu'acteur international. L'opération *Artemis* est une nouvelle étape clé du développement de la PESD, au même titre que l'opération *Concordia* (menée en ARYM), la Mission de police de l'UE et l'opération militaire (*Althea*), jusqu'ici la plus large de l'UE, en Bosnie-et-Herzégovine, et l'opération *Eufor* en Georgie, la première dans son genre. Les activités de plus en plus nombreuses que l'UE mène dans le domaine de la gestion de crise, avec ou sans les moyens de l'OTAN (ce qui n'a d'ailleurs pas une si grande importance à ce stade, malgré d'occasionnelles « crises d'hystérie » des États-Unis), auront tendance, à long terme, à stimuler la coopération avec l'OTAN plutôt qu'à l'entraver à long terme, bien que sur des bases probablement quelque peu différentes. La marge de développement de la coopération et de la complémentarité entre l'UE et l'OTAN est encore importante. Par ailleurs, la plupart des pays de l'UE ne souhaitent pas voir l'UE devenir une force militaire de substitution, rivalisant avec l'OTAN. Néanmoins, il existe un consensus bien établi entre les États membres de l'UE selon lequel l'UE doit être capable d'agir dans des domaines dans lesquels l'OTAN n'a pas d'intérêt stratégique

ou dans lesquels elle n'a pas la volonté politique d'intervenir.

6.1 Incidence sur la question des capacités de l'UE

En dépit de l'incidence probablement positive de l'opération *Artemis* sur l'action politique et la politique de défense de l'UE, tant à l'intérieur de l'Union que dans le cadre de ses relations avec d'autres acteurs internationaux, l'opération menée en RDC a également mis en lumière la nécessité croissante de s'attaquer à des problèmes réels de capacités, même si la volonté politique reste essentielle¹⁰⁰. Rares sont les États membres, hormis la France et le Royaume-Uni, qui ont la capacité de déployer, de soutenir et de commander de telles opérations. À cet égard, l'opération *Artemis* et l'engagement continu de l'UE dans le domaine de la gestion de crise dans les Balkans sont susceptibles de stimuler les efforts que déploie actuellement l'UE pour renforcer ses capacités de gestion de crise.

Alors qu'il est peu probable que les États membres de l'UE acceptent d'augmenter leurs dépenses militaires, notamment au vu de la situation économique actuelle en Europe, les efforts se portent à présent davantage sur un renforcement de la rationalisation, de la souplesse et de la coordination des capacités européennes. C'est en tout état de cause l'un des objectifs du plan d'action européen sur les capacités adopté en février 2002. Certaines mesures ont déjà été prises en ce sens.

- ▀ En mai 2003, la Force de réaction rapide de l'UE (FRR) a été déclarée opérationnelle, bien qu'il manque encore un tiers des 60 000 hommes prévus, qui seront disponibles pour des missions humanitaires et de maintien de la paix.
- ▀ En novembre 2003, l'UE a décidé de créer une Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des

¹⁰⁰ Pour un bilan des capacités civiles et militaires de l'UE en matière de gestion de crise et des partenariats avec l'OTAN et les États-Unis, voir op. cit. dans note 70.

acquisitions et de l'armement. L'Agence européenne de défense a été formellement établie en juin 2004¹⁰¹.

- L'UE envisage également de créer des *battle groups* (groupements tactiques) conjoints, d'environ 1 500 soldats, pouvant être déployés rapidement (10 jours environ), pour des missions de prévention des conflits, et de maintien ou de rétablissement de la paix dans le cadre de l'ONU. La proposition, issue conjointement de la France et du Royaume-Uni, a été acceptée¹⁰² par l'Union, qui envisage de rendre ce concept partiellement opérationnel avant 2005 et complètement opérationnel en 2007.

À un autre niveau, qui est toutefois lié au développement des capacités opérationnelles de l'UE, un échange de renseignements stratégiques ainsi qu'une contribution des États membres à la réserve stratégique s'imposent.

6.2 Vers une structure de commandement unique de l'UE ?

L'une des conséquences positives de l'opération *Artemis* est la validation effective du concept de « nation-cadre ». Il est également intéressant de noter, bien qu'il n'y ait pas de lien direct de cause à effet, qu'à l'issue de l'opération *Artemis*, la proposition d'installer un quartier général européen à Tervuren suscite moins d'enthousiasme et d'intérêt. Pour certains pays, tout au moins pour la France et le Royaume-Uni, mais également pour d'autres pays qui, tels que la Grèce et l'Italie, ont été proposés pour assumer le rôle de nation-cadre dans d'éventuelles opérations militaires futures de même nature, la formule de la « nation-cadre » a bien fonctionné. L'une des préoccupations liées à cette formule concerne les relations entre la nation qui dirige

l'opération et les institutions de l'UE. Ces relations ont été bonnes dans le cadre de l'opération *Artemis*, ce qui explique pourquoi d'aucuns s'interrogent sur la nécessité d'adopter une autre formule, du moins pour le moment. Cela pourrait apaiser les craintes de ceux qui, au sein de l'OTAN, voient d'un très mauvais œil la création d'un quartier général européen et qui estiment qu'un tel quartier général ferait double emploi avec celui de l'OTAN.

Par ailleurs, certains estiment que le concept de « nation-cadre » est une bonne solution pour l'Union au vu de la taille encore relativement réduite de l'EMUE, qu'ils considèrent comment une véritable faiblesse des capacités de planification opérationnelle de l'UE. La nécessité de procéder ne serait-ce qu'à une évaluation de ces capacités est liée à la décision de conduire le premier exercice conjoint de gestion de crise mené par l'UE et l'OTAN, axé sur une planification de l'UE. La formule « nation-cadre » pourrait également garantir une plus grande souplesse et accorder davantage de temps pour effectuer d'autres essais avant la mise au point de nouvelles formules plus intéressantes. Il n'est certainement pas fortuit que les structures de commandement de l'opération *Artemis* (à Paris et Entebbe) présentaient un caractère beaucoup plus multinational que les forces sur le terrain. La plupart des États membres de l'UE étaient représentés au centre de commandement parisien, dans le cadre de ce que l'on pourrait appeler, en quelque sorte, un « exercice conjoint de poste de commandement ». Selon toute probabilité, des enseignements utiles pourront également être tirés de cette expérience, ce qui pourrait aider les décideurs de l'UE à poursuivre l'évaluation des besoins et des difficultés à ce niveau particulier. D'autres, toutefois, pourraient voir dans cette formule un instrument permettant aux nations européennes les plus puissantes d'utiliser leur puissance militaire pour imposer à l'UE un programme en matière de défense, cela restant bien entendu à démontrer.

¹⁰¹ Conclusions du Conseil Affaires générales du 117 novembre 2003 et Action commune 2004/551/CFSP du 12 juillet 2004.

¹⁰² Voir les conclusions du Conseil européen du 17 juin 2004 et l'article de Christopher Adams « Africa must be 'top priority' for new EU crisis force, says Blair », *Financial Times*, 8 octobre 2004.

Lors du Conseil européen de décembre 2003, l'UE est convenue d'établir une unité européenne autonome de planification militaire au sein de l'EMUE. L'UE choisira toujours naturellement de recourir aux moyens et capacités de l'OTAN, mais, lorsque l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, par exemple dans une région où elle n'a pas d'intérêts ou n'intervient pas, telle que l'Afrique, l'UE décidera de recourir ou non aux moyens de l'OTAN. Dans le cas d'opérations militaires autonomes de l'UE, l'Union choisira en priorité d'utiliser le centre de commandement national, qui pourra devenir multinational pour les besoins d'opérations dirigées par l'UE, comme cela a été le cas pour l'opération *Artemis*. En l'absence de centre de commandement national identifié, l'UE pourra recourir à la cellule opérationnelle de l'EMUE afin de planifier et de conduire ses opérations¹⁰³.

La probabilité est désormais plus grande que l'UE s'engage dans des opérations de maintien de la paix, voire d'imposition de la paix, en particulier dans des situations de besoins humanitaires pressants ou de risques très élevés d'éclatement de conflit ou d'escalade, cet engagement étant associé à des coûts peut-être encore plus importants pour les pays européens. En outre, ces situations sont susceptibles de susciter une plus large adhésion de l'opinion publique européenne et les dirigeants européens auront vraisemblablement moins de difficultés à obtenir l'aval du public pour lancer leurs opérations (tout au moins tant que le niveau de risque demeurera relativement « bas »).

6.3 Nécessité d'examiner la question du financement des opérations PESC et PESD¹⁰⁴

L'une des limites du concept de « nation-cadre » est de nature financière. Peu d'États membres de l'UE sont en mesure de conduire de telles opérations, en particulier lorsqu'elles nécessitent des capacités stratégiques. Étant donné les accords financiers en vigueur dans le domaine de la PESD et surtout le contexte économique actuel, il est peu probable que les rares États de l'UE qui ont la capacité d'agir en tant que nation-cadre soient disposés à supporter la charge financière induite. Lors de l'opération *Artemis*, la France a pris en charge non seulement ses propres troupes (qui constituaient la grande majorité des forces participant à l'opération) et leur équipement, mais également les frais de transport et les frais du centre de commandement de la force (ces derniers sont considérés comme des coûts communs, mais ont néanmoins été supportés par la nation-cadre)¹⁰⁵. Il est généralement admis que l'UE doit trouver des moyens de partager la charge des coûts. Ce débat était lancé depuis un certain temps déjà au sein du Conseil, mais également au sein de la Commission, qui peut financer certaines activités liées à des conflits. En février 2004, le Conseil a décidé la création d'un nouveau mécanisme (*Athena*) pour le financement d'opérations militaires et de défense de l'UE, visant d'abord à accélérer la prise de décision concernant le financement d'une opération PESD. Avant la création de ce

¹⁰³ Dans l'accord de décembre 2003, l'UE a également décidé de mettre en place une petite cellule de planification de l'UE au quartier général militaire de l'OTAN (SHAPE) et a invité l'OTAN à établir des arrangements de liaison au sein de l'EMUE. Voir les conclusions du Conseil européen du 12 décembre 2003 et le document de la présidence, « Défense européenne: consultation OTAN/UE, planification et opérations », fondé sur des discussions entre le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne.

¹⁰⁴ Pour un aperçu de cette question, voir Missiroli, Antonio, « Euros for ESDP – Financing EU Operations », *Occasional Paper 45*, IESUE, juin 2003.

¹⁰⁵ Le Conseil Affaires générales du 17 juin 2002 (tenu à Luxembourg) a approuvé un cadre général pour le financement des opérations ayant des implications militaires ou de défense, qui a été confirmé par le Conseil européen tenu à Séville le 20 juin 2002 (voir annexe II des conclusions de la présidence). En vertu de ce cadre, les « coûts communs » recouvrent les coûts pour les états-majors des opérations conduites par l'UE (coûts de transport, administration, personnel engagé sur place, communications, transports/déplacements à l'intérieur de la zone d'opération des états-majors et casernement et logement/infrastructure par exemple) et les coûts dus au soutien apporté aux forces en général (infrastructure, équipements supplémentaires, services médicaux). Les « coûts individuels » (personnel, armes, équipement) doivent être supportés par chaque État membre participant en fonction de l'importance de son intervention (principe *costs lie where they fall*). En outre, le Conseil décidera au cas par cas si les coûts pour le transport des forces et leur logement feront l'objet d'un financement commun.

dispositif permanent, la décision concernant le financement d'une opération était prise au cas par cas par le Conseil. L'opération *Athena* devra permettre une plus grande rapidité dans la prise de décision, mais n'apporte pas de changements significatifs à la question de la prise en charge des coûts financiers de ces opérations, qui devront continuer à être supportés en grande partie par les pays participants selon la clé du produit national brut¹⁰⁶.

La prévention des conflits, la gestion après un conflit et la gestion de crise sont également des domaines dans lesquels la Commission est active, et de nouveaux instruments financiers ont été créés pour répondre à la nécessité d'une action plus rapide, souvent indispensable dans ce type de situation. Le MMR en est un bon exemple. Le FED constitue un cas encore plus intéressant à cet égard. Traditionnellement considéré comme un instrument financier de l'UE presque exclusivement destiné à promouvoir le développement, le FED est aujourd'hui réorienté vers le financement des dépenses liées à la paix et à la sécurité, conformément à l'opinion selon laquelle il s'agit là de conditions nécessaires au développement durable. Du point de vue juridique, les fonds du FED peuvent uniquement financer des activités relevant du premier pilier et, par conséquent, de la compétence de la Commission. Toutefois, la Commission est aussi juridiquement compétente dans des secteurs qui peuvent être considérés comme des secteurs PESD, par exemple des activités relatives à la prévention des conflits, à la gestion civile des crises et au règlement des conflits. De fait, dans le cas du document de stratégie relatif au Burundi (2003-2007), le FED finance des activités visant le retour de la paix, la réconciliation, la réinsertion des forces démobilisées et un appui au système judiciaire et pénitentiaire. Le FED soutient également des programmes régionaux et nationaux gérés par la Banque mondiale en matière de désarmement, de démilitarisation et de réinsertion des soldats démobilisés (dans la région des Grands Lacs). Par le

passé, il était plutôt inhabituel que les fonds du FED soient utilisés pour ce type d'activités, bien qu'elles revêtent souvent une importance politique primordiale en termes de stabilité et de développement à long terme. Cette réorientation semble maintenant acquise, mais certaines utilisations du FED demeurent controversées, comme le financement de la Facilité de soutien à la paix en Afrique. Il est peu probable que, dans le futur, le FED finance cette Facilité, jugée trop éloignée de ce que l'on peut considérer comme des domaines de développement. Par ailleurs, la Commission gère le budget de la PESD (dans le cadre du budget de l'UE et conformément à l'Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999), mais elle partage également le droit d'initiative avec le Conseil dans ce domaine, ce qui peut ouvrir de nouvelles perspectives de financement pour les activités relevant de la PESD. Il n'en va pas de même pour la PESD qui est un secteur purement intergouvernemental ne relevant pas du budget de l'UE.

Un effort accru de coordination des politiques de l'UE, dans la mesure où le recours aux instruments de gestion civile et militaire des crises pourrait devenir plus fréquent afin d'appuyer les politiques à long terme visant à améliorer la « stabilité structurelle », est susceptible d'assouplir l'utilisation des instruments financiers communautaires, même si cet assouplissement sera sans doute assorti de conditions et de limitations financières.

6.4 Coopération civilo-militaire et complémentarité avec d'autres instruments de l'UE

Malgré les craintes exprimées à l'intérieur et à l'extérieur des institutions européennes sur le fait que la dimension militaire de la gestion de crise pourrait être renforcée au détriment de la dimension civile, les instruments et la politique de gestion de crise de l'UE continueront sans

¹⁰⁶ Décision 2004/197/PESC du Conseil du 23 février 2004, Journal officiel de l'Union européenne, L 63, 28/02/2004, pp. 68-82.

doute de mettre en avant la dimension civile, et ce, pour différentes raisons, y compris financières. Personne ne conteste qu'il importe de pouvoir utiliser des instruments et capacités militaires lorsque c'est nécessaire, mais la question de l'équilibre, de la coordination et de la complémentarité entre les capacités militaires et civiles fait actuellement l'objet de nombreux débats.

L'opération *Artemis* a peut-être exacerbé ces craintes, puisqu'il s'est agi d'une opération essentiellement militaire. La dimension civile n'était pas très visible, bien qu'elle ait sans doute été tout aussi nécessaire. Il est généralement

admis que la mise en place d'une force de police intégrée, la réforme urgente du système judiciaire et le soutien à l'administration de l'Ituri, par exemple, constituent des éléments importants en vue de la stabilisation de la situation à Bunia et dans le district situé au-delà de la zone d'intervention militaire de l'UE. L'UE a déjà approuvé des programmes relatifs à certaines de ces questions et d'autres programmes sont encore à l'étude. À cet égard, les résultats obtenus par la voie militaire pourraient être de courte durée s'ils ne sont pas immédiatement accompagnés de mesures complémentaires.

Darfour (Soudan) : nouvelle donne pour une politique européenne de gestion des crises en Afrique

Les crises au Darfour et en Côte d'Ivoire, bien que l'engagement et le rôle de l'Union et de ses Etats membres soient très différents dans l'un et l'autre cas, sont également importantes du point de vue d'une politique européenne de gestion des crises en Afrique, qui se construit petit à petit et largement sur la base des expériences acquises.

L'UE suit de près l'évolution de la crise au Darfour. En même temps qu'elle appuie les efforts diplomatiques et la mission de l'UA au Darfour, l'UE mène un dialogue avec le gouvernement soudanais et les deux mouvements rebelles engagés dans le conflit, aussi bien qu'avec les autres acteurs extérieurs concernés, notamment les Nations unies et les Etats-Unis. L'UE mobilise ses différents instruments – politiques et diplomatiques, militaires et opérationnels, humanitaires et financiers – dans le but notamment d'appuyer les efforts de l'UA de résolution de la crise. L'UA y joue un rôle de médiateur, elle observe un accord de cessez-le-feu et, en octobre 2004, elle a décidé de renforcer et d'élargir sa mission au Darfour (de 390 à 3 320 soldats et policiers) malgré la réaction mitigée du gouvernement soudanais, qui a quelque peu résisté à un mandat et à une présence renforcés de l'UA et qui résiste toujours à une intervention internationale (autre qu'africaine).

L'engagement de l'UE pour une résolution de la crise au Darfour s'est traduit par les décisions et activités suivantes :

- 1) Financement et participation aux négociations, sous les auspices de l'UA, pour un accord de cessez-le-feu et les modalités du mécanisme de vérification.
- 2) Financement et participation à la mission d'observation de l'UA. La mission de l'UA est financée par la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (12 millions d'euros en juin 2004 et 80 millions d'euros pour appuyer la mission élargie et renforcée de l'UA) avec des fonds provenant du FED. Dix observateurs militaires sont intégrés dans la mission de l'UA ; l'un d'eux est basé au siège de l'UA et aide l'organisation africaine pour les arrangements logistiques et la planification. Certains Etats membres de l'UE ont fourni un appui logistique (notamment en ce qui concerne le transport) pour permettre le déploiement rapide des forces de l'UA.
- 3) Appui et participation au processus politique pour la résolution du conflit, par le biais d'un dialogue avec les parties (le gouvernement et les deux mouvements rebelles soudanais) et l'envoyé spécial de l'UA. Un diplomate suédois s'est associé, en tant qu'expert de l'UE, à l'équipe internationale de médiation dirigée par l'envoyé spécial de l'UA.
- 4) Mission exploratoire (*fact-finding mission*) par une équipe d'experts de l'UE dans le but d'identifier d'autres formes d'appui à l'opération de l'UA au Darfour (notamment pour renforcer les capacités de la mission de police de l'UA).
- 5) Appui aux efforts de l'ONU et de son envoyé spécial, Jan Pronk, pour garantir que les parties s'engagent à respecter les engagements pris. La menace de sanctions reste une possibilité que l'UE n'exclut pas.
- 6) Appui financier. La contribution de l'UE concernant le Darfour représente à ce jour 367,8 millions d'euros : 94,425 millions d'eu-

ros viennent des fonds communautaires et 175,1 millions des Etats membres pour l'aide humanitaire ; 92 millions de la Facilité de soutien à la paix en Afrique et 5,7 millions des Etats membres pour la mission de l'UA au Darfour ; 575 000 euros proviennent des fonds communautaires (mécanisme de réaction rapide [RRM] et de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme) pour le financement du processus politique.

L'UA joue un rôle primordial de gestion et de résolution de la crise au Darfour et l'UE s'est engagée à appuyer tous ses efforts et à améliorer les capacités de l'organisation africaine. Il n'est pas exclu que l'UE s'engage au côtés de l'UA et sous la bannière de l'ONU dans une opération de maintien ou de rétablissement de la paix au Darfour, si l'UA le demande, bien que, pour le moment, le gouvernement soudanais refuse

toute intervention internationale autre qu'africaine. Certains Etats membres (notamment le Royaume-Uni) ont ouvertement manifesté leur disponibilité pour participer à une telle mission.

Suite à la mission au Burundi, reprise par l'ONU, la mission au Darfour est la deuxième mission majeure menée par l'UA. Au-delà de la gravité de la crise humanitaire, qualifiée de « quasi-génocide », c'est aussi la crédibilité politique de l'UA qui se joue au Darfour. Ni l'UA ni l'UE ne peuvent se permettre de laisser échouer la mission africaine au Darfour. L'UE est en train de beaucoup investir dans l'UA et le renforcement de capacités des organisations régionales et sous-régionales en Afrique. Un échec ne suffirait pas pour dire qu'une telle stratégie n'est pas valable, mais il serait également difficile d'éviter une mise en question qui entraînerait très probablement une révision des priorités de la politique européenne dans ce domaine.

Conclusion :

perspectives de la politique de gestion des crises par l'UE à l'égard de l'Afrique

Malgré l'accueil positif que différents acteurs africains et internationaux, ainsi que les institutions européennes lui ont réservé, l'opération *Artemis* ne devrait modifier de manière fondamentale la politique de l'Union ni à l'égard de l'Afrique ni en matière de gestion de crise dans la région. L'UE restera attachée aux principes de base d'une politique éprouvée. S'attaquer aux causes profondes des conflits et de l'instabilité en Afrique restera la priorité et la prévention des conflits sera toujours l'approche privilégiée. Lorsque l'Union comptait quinze États membres, la volonté politique de s'engager davantage en Afrique était déjà une question clé. Le récent élargissement ne devrait pas faire avancer l'Afrique dans l'ordre des priorités et, pourtant, les initiatives et les signes de l'UE et de ses États membres envers un plus grand engagement de l'Union en Afrique continuent de se multiplier, notamment au Darfour. Il n'est pas exclu que l'UE s'engage aux côtés de l'UA et sous la bannière de l'ONU dans une opération de maintien ou de rétablissement de la paix au Darfour (Soudan), bien que, pour le moment, le gouvernement soudanais refuse toute intervention internationale autre qu'africaine (la mission de l'UA au Darfour reste d'ailleurs fort limitée en raison de la résistance du gouvernement soudanais à Khartoum). Certains États membres en ont ouvertement manifesté leur disponibilité pour participer à une telle mission.

Il serait toutefois étonnant que rien ne change après l'opération *Artemis*. Les opérations militaires à court terme ne constituent pas la solution à long terme aux problèmes de l'Afrique, mais peuvent parfois se révéler nécessaires et con-

tribuer à mettre en place les conditions minimales d'utilisation des instruments à long terme. Comment tirer le meilleur parti de ces opérations afin de promouvoir les objectifs à long terme? Cette question est essentielle et des améliorations en la matière sont possibles, que les opérations soient conduites par l'UE, par l'ONU ou par d'autres organisations régionales. Il est également nécessaire de mieux coordonner les politiques de l'UE entre elles et avec les initiatives bilatérales des États membres de l'UE. Il faut toutefois que ces derniers soient prêts à faire passer leurs intérêts nationaux au second plan lorsqu'il s'agit de définir les priorités en Afrique, ce qui pourrait constituer un grand défi, même si l'on peut dire que la situation s'est quelque peu améliorée. Cela vaut également pour la coordination avec les organisations et acteurs internationaux, l'ONU en particulier.

L'opération *Artemis* pourrait avoir comme conséquences de donner un élan supplémentaire aux politiques de l'Union visant à développer et renforcer les capacités de l'Afrique à faire face aux situations de conflit dans la région et de soutenir davantage les opérations de paix menées par l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales africaines sur le continent. Il s'agit actuellement d'une importante priorité du dialogue entre l'UE et des organisations régionales africaines. Avec l'UA, il y a plusieurs activités déjà en cours, notamment dans le cadre de l'appui à la mission de l'UA au Darfour. La question du renforcement des capacités africaines en matière de gestion et de résolution des conflits a également figuré en bonne place à l'ordre du jour du dialogue et de la

coopération de l'UE avec d'autres organisations internationales, notamment l'ONU, mais aussi le G8 et l'OSCE. Il conviendrait de développer les programmes ou les initiatives qui se sont révélés efficaces pour renforcer les capacités nationales et régionales de l'Afrique en matière de gestion des crises, étant donné les grandes carences dont souffrent la plupart des États et organisations africains en la matière (commandement et contrôle, logistique, compétences spécialisées telles que l'ingénierie et les services de santé, communications et contrôle des mouvements par exemple). On pourrait notamment envisager que des concepts tels que RECAMP (France) ou d'autres initiatives bilatérales des États membres de l'UE visant à renforcer les capacités africaines de gestion de crise, deviennent des programmes « européens ». Le gouvernement français ne semble pas opposé à cette possibilité si l'UE fait preuve d'un intérêt politique. Cette dimension pourrait alors être développée et intégrée dans une politique européenne plus large à l'égard de l'Afrique. Une autre possibilité serait que l'EMUE fournisse aux organisations africaines des conseillers dans les domaines militaire et civilo-militaire ou une aide sous forme d'informations pertinentes pour les opérations de paix (renseignement, imagerie du Centre satellitaire de l'UE par exemple), tout comme l'Union fournit un appui à la MONUC en RDC¹⁰⁷. Certains de ces « scénarios » ou possibilités sont actuellement examinés par l'UE.

Toutefois, contrairement à de nombreuses initiatives bilatérales, les initiatives de l'UE devraient continuer à porter avant tout sur le dialogue et la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales africaines et sur leur développement. Renforcer les organisations africaines (et leurs capacités) constitue en soi une mesure de confiance importante sur un continent déchiré par les conflits, où il est parfois difficile de distinguer les menaces internes des menaces régionales.

La formation et les programmes visant au

renforcement des capacités de l'Afrique à faire face aux situations de conflits devraient également tenir compte du contexte dans lequel les forces africaines pourraient être appelées à opérer, qui, dans la majorité des cas, n'est pas le contexte traditionnel de maintien de la paix. Ces dernières années, les forces africaines sont intervenues dans des situations de conflit relativement complexes, nécessitant souvent des compétences en matière de rétablissement et d'imposition de la paix. Pourtant, certaines des initiatives visant à renforcer les compétences et les capacités sont parfois trop concentrées sur le maintien de la paix traditionnel.

Il faut bien entendu tenir compte du jeu des intérêts dans toute la question du développement des capacités africaines en matière d'activités liées à des conflits. Aujourd'hui, les Européens sont moins désireux de s'engager dans des opérations de soutien de la paix en Afrique que dans les années 1980 ou au début des années 1990. Ils ont continué à intervenir, mais plus souvent seuls et dans le cadre d'opérations très spécifiques et limitées ou, comme ces dernières années, pour appuyer des efforts déployés au niveau régional (notamment lorsque le risque que ces efforts régionaux échouent était important). L'opération *Artemis* constitue un bon exemple du type d'action militaire que les Européens seraient éventuellement prêts à mener en Afrique à l'avenir : courte, précise, de portée limitée. Il reste à voir si les États membres de l'UE, au lieu d'agir seuls, seraient disposés à intervenir plus souvent sous la bannière de l'UE. Toutefois, étant donné l'expérience positive de l'opération *Artemis* et les récents accords sur la PESD (de décembre 2003) en faveur d'une approche assez souple du contrôle politique des opérations militaires dirigées par l'UE, il pourrait devenir de plus en plus difficile pour les États membres de l'UE de justifier d'un point de vue politique qu'ils s'engagent seuls ou sans même consulter l'UE dans ce type d'opérations. En outre, conduire une opération militaire

¹⁰⁷ Le Conseil Affaires générales et Relations extérieures de l'UE du 11 octobre 2004 a décidé de faciliter l'accès de la MONUC aux capacités du Centre satellitaire de l'Union (SATCEN).

sous la bannière de l'UE pourrait présenter certains avantages politiques non négligeables en termes d'image de neutralité, mais également d'approche globale d'une situation de conflit, dans la mesure où l'UE peut, après le conflit, compléter ces opérations par des politiques de soutien au niveau civil, étant donné la large gamme d'instruments dont elle dispose.

Un dialogue plus ouvert avec les acteurs africains pourrait déboucher sur une meilleure

utilisation des ressources et sans doute sur des approches plus souples et innovantes en matière de gestion de crise dans la région, ainsi que sur le renforcement des capacités des acteurs africains, dont dépendent également beaucoup de choses. De nombreuses initiatives et projets européens ou internationaux et africains ont été élaborés pour résoudre les problèmes que connaît la région. Il reste à souhaiter que ces initiatives débouchent sur des actions concrètes.

Annexes

Organisations régionales et sous-régionales en Afrique subsaharienne

Organisation (année de création)	Membres	Protocoles de défense/sécurité ou aspects connexes du mandat	Organes relatifs à la défense/sécurité	Activités menées en rapport avec des conflits	Observations
Union Africaine (anciennement l'OUA, créée en 1963. Elle est officiellement devenue l'UA en 2002)	53 (tous les pays africains sauf le Maroc, du fait du statut du Sahara occidental dans l'organisation)	- La charte de l'OUA insiste sur les principes de souveraineté nationale et de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un autre État. - L'Acte constitutif de l'UA (2000) donne à l'organisation le droit d'intervenir en cas de crime de guerre, de génocide et de crime contre l'humanité (article 4, point h).	- Centre de gestion des conflits (1992) → réseau d'alerte rapide (1995). - Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits (1993), comprenant un Organe central et un Fonds pour la paix. - Création d'un Conseil de paix et de sécurité composé de 15 membres (juillet 2002). Remplace la structure existant dans le cadre du mécanisme de l'OUA. - Création envisagée d'un Comité des chefs d'état-major placé sous l'autorité du Conseil de paix et de sécurité (2003) et d'une Force africaine prépositionnée d'ici à 2010.	- Force neutre de l'OUA au Tchad (1981-1982). - Groupe neutre d'observateurs militaires au Rwanda (1992-1993). - Mission d'observateurs au Burundi (1993-1996). - Mission d'observateurs militaires aux Comores (1997-1999). - Équipe d'enquêteurs neutres en RDC (1999-). - Médiation/facilitation en RDC. - Mission de liaison Éthiopie/Érythrée (2000-). - Force de maintien de la paix de l'UA au Burundi (AMIB, 2003-2004). - Médiation au Soudan (conflit à Darfour). - Mission africaine au Soudan (AMIS, 2004-)	Les progrès ont été remarquables. Toutefois, la faiblesse des capacités (financières et opérationnelles) et le manque de volonté politique de s'engager davantage dans des opérations énergiques et complexes limitent le rôle de l'organisation dans la gestion des crises. L'observation des élections et la prévention des conflits resteront probablement ses principaux domaines d'action dans un avenir proche. Ces deux dernières années cependant, des changements importants semblent témoigner d'une volonté politique et d'un engagement accru pour combler les lacunes structurelles et opérationnelles.

Organisation (année de création)	Membres	Protocoles de défense/sécurité ou aspects connexes du mandat	Organes relatifs à la défense/sécurité	Activités menées en rapport avec des conflits	Observations
SADC – Communauté de développement de l’Afrique australe (1992, entrée en vigueur en 1993)	Afrique du Sud Angola Botswana Lesotho Malawi Maurice Mozambique Namibie RDC Swaziland Tanzanie Zambie Zimbabwe (les Seychelles se sont retirées en août 2003)	- Les articles 4, 5 et 21 font référence à la promotion de la paix et de la sécurité ainsi qu’à la coopération dans ce domaine. - Pacte de défense mutuelle (2003, non encore adopté). - Différents protocoles relatifs à la sécurité ont été signés depuis la fin des années 1990, dont le protocole sur la coopération en matière de politique, de défense et de sécurité (2001).	- Organe chargé de la politique, de la défense et de la sécurité (1996). - La décision de créer dans un délai de cinq ans une force durable de maintien de la paix de la taille d’une brigade (afin de servir dans la future Force africaine prépositionnée de l’UA) a récemment été prise.	- Des membres de la SADC ont conduit des opérations militaires ad hoc en RDC (1998) et au Lesotho (1998- 1999), qui ont finalement été approuvées (officiellement) par la SADC. - Des exercices de formation au maintien de la paix (1997, 1999) et un enseignement dans ce domaine (1994, 1998) sont organisés régulièrement.	L’Organe de la SADC ne fonctionne que depuis très peu de temps et n’a pas vraiment fait ses preuves. Les principaux obstacles résident dans les rivalités régionales et le manque de volonté politique. La SADC compte néanmoins parmi les organisations les plus actives en matière de déploiement de forces multinationales et, si les facteurs politiques le permettent, détient un grand potentiel. Certains États membres disposent de ressources humaines et d’un équipement suffisants pour mener (et soutenir?) des opérations de gestion de crise de grande ampleur. Les exercices organisés par la SADC contribuent à créer et à développer les capacités à conduire des opérations communes.

Organisation (année de création)	Membres	Protocoles de défense/sécurité ou aspects connexes du mandat	Organes relatifs à la défense/sécurité	Activités menées en rapport avec des conflits	Observations
CEDEAO – Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest (1975)	Bénin Burkina Faso Cap-Vert Côte d’Ivoire Gambie Ghana Guinée Guinée-Bissau Libéria Mali Niger Nigeria Sénégal Sierra Leone Togo (la Mauritanie s’est retraitée fin 1999)	- Protocole de non- agression (1978). - Protocole d’assistance mutuelle en matière de défense (1981, entré en vigueur en 1986). - Traité révisé de la CEDEAO abordant les questions de la paix et de la sécurité dans la région (1993). - Différents protocoles ont été signés, dont un Moratoire sur l’importation, l’exportation et la fabrication des armes légères (depuis 1998).	- Comité permanent de médiation en 1990, qui a créé l’ECOMOG. - Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (1999). - La structure du mécanisme comporte un Conseil des Sages, un Comité de médiation et de sécurité qui compte 10 membres (mai 2000), le Secrétariat exécutif et l’ECOMOG. - Système d’alerte rapide créé en 2001. - Décision de créer une force militaire de réaction rapide (mai 2003). - Projet de bureau régional d’enquêtes pénales et de renseignement (2002)	- Intervention militaire au Libéria (1990-1998, 2003). - Intervention militaire en Sierra Leone (1997-2000) - Médiation et intervention militaire en Guinée-Bissau (1998-1999). Nouvelle médiation en 2003. - Troupes stationnées à la frontière entre la Guinée et le Libéria afin d’empêcher l’entrée de la guérilla. - Déploiement de forces militaires en Côte d’Ivoire (2002), dans le cadre d’une opération dirigée par la France. - Programme de formation au maintien de la paix pour les unités de réserve de l’ECOMOG (à partir de 2002). - La création de deux bases militaires pour l’entreposage d’équipements et d’autres biens est prévue. - Exercices multinationaux d’entraînement sur le terrain.	Organisation très active dans le déploiement de forces internationales. Pionnière quant à la volonté politique et à la détermination de tenter de faire face aux conflits (y compris internes) dans la région et de les résoudre, bien qu’elle soit souvent controversée et que les résultats soient mitigés. Les tensions entre États membres anglophones et francophones et la peur de l’hégémonie régionale du Nigeria sont sources de divisions, mais la situation s’améliore grâce aux progrès réalisés en termes de responsabilité, de coordination et de structures opérationnelles des opérations de l’ECOMOG. Les difficultés financières constituent un réel problème. Les capacités opérationnelles devraient être encore renforcées.

Organisation (année de création)	Membres	Protocoles de défense/sécurité ou aspects connexes du mandat	Organes relatifs à la défense/sécurité	Activités menées en rapport avec des conflits	Observations
CAE- Communauté de l'Afrique de l'Est (1967, relancée en 1996)	Kenya Tanzanie Ouganda (le Rwanda et le Burundi envisagent d'y adhérer)	- Mémoire d'accord sur les questions de défense (1998, révisé en 2001) entre les forces armées des États membres. Pourrait aboutir à un pacte de défense. - Mémoire d'accord sur la coordination des politiques étrangères (1999). Traité de la CAE (2000): l'un de ses objectifs est de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité dans la région.		Exercice commun de maintien de la paix auquel a participé un contingent des États-Unis (1998).	Certains estiment que cette organisation dispose d'un potentiel suffisant pour conduire des opérations de maintien de la paix ou des opérations d'urgence dans un proche avenir, à condition qu'elle trouve les ressources financières et matérielles nécessaires.
CEEAC – Communauté économique des États d'Afrique centrale (créée en 1983, elle a commencé à fonctionner en 1985; relancée en 1998).	Angola Burundi Cameroun Congo (Brazzaville) Gabon Guinée équatoriale République centrafricaine RDC Rwanda São Tomé e Príncipe Tchad	- Aucune disposition initiale sur les questions politiques et de sécurité. - Pacte de non-agression (1994). - Depuis 1999, la constitution de capacités de maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité (conditions préalables au développement économique et social) est une des priorités de l'organisation	COPAX – Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (1999). Il comprend: - le Mécanisme d'alerte rapide de l'Afrique centrale (MARAC), chargé de la collecte et de l'analyse des données aux fins de la détection précoce et de la prévention des crises; - la Commission de défense et de sécurité (planification, organisation et conseil en ce qui concerne les opérations militaires de l'organisation); - la Force multinationale de l'Afrique centrale (FOMAC), force non permanente chargée d'accomplir des missions de maintien de la paix, de sécurité et d'assistance humanitaire.	- Exercice Gabon 2000 (en vertu du concept RECAMP) mené avec le COPAX. - Mission de maintien de la paix en République centrafricaine (350 soldats déployés fin 2002 et en 2003).	Bien que cette organisation ne soit pas jugée capable d'apporter une réponse satisfaisante à une crise dans la région (qu'elle soit interne ou entre des États membres), elle semble désireuse de jouer un rôle plus actif dans la gestion de crise dans la région.

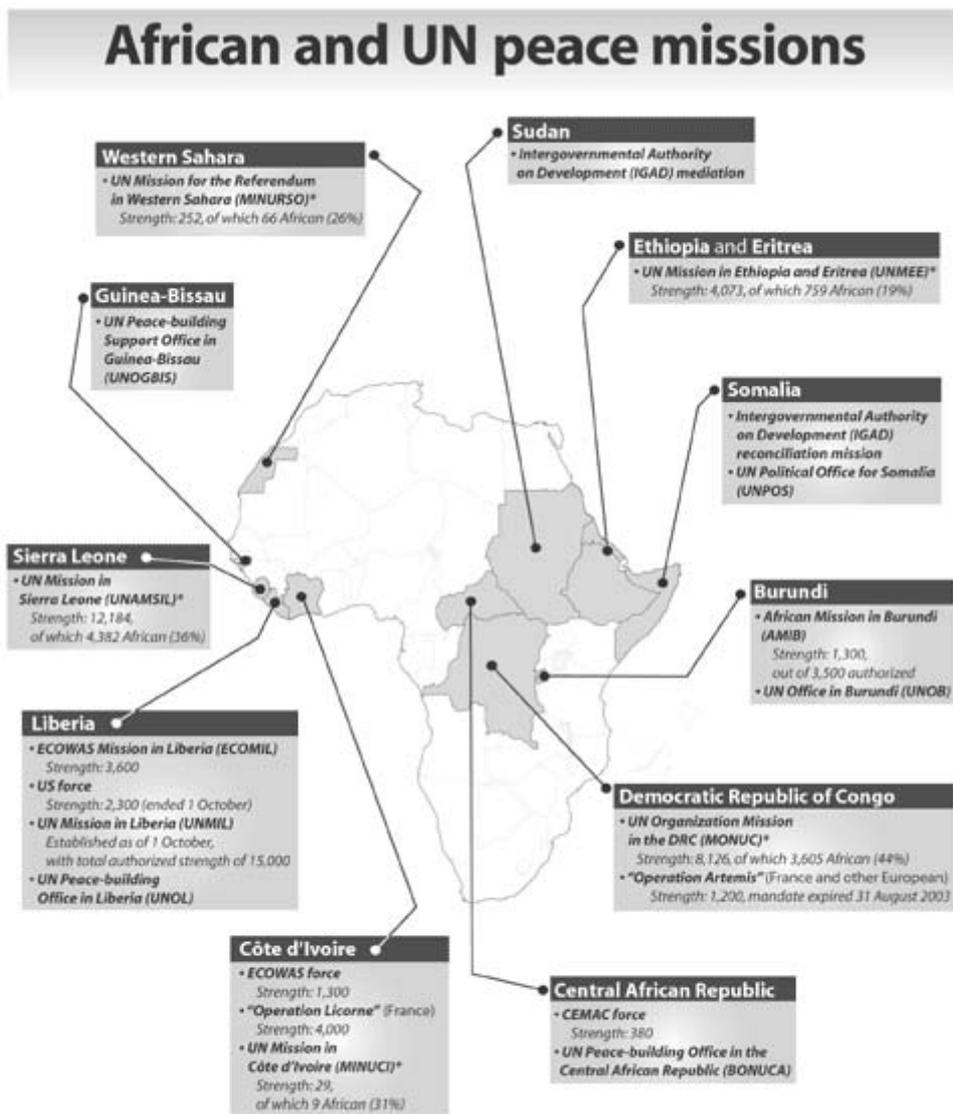
Organisation (année de création)	Membres	Protocoles de défense/sécurité ou aspects connexes du mandat	Organes relatifs à la défense/sécurité	Activités menées en rapport avec des conflits	Observations
<p>IGAD – Autorité intergouvernemen- tale pour le développement (ce nom lui a été donné en 1996. Avant cette date et depuis sa création en 1986, il s'agissait de l'IGADD – Autorité intergouverneme- ntale sur la sécheresse et le développement.)</p>	<p>Djibouti Érythrée Éthiopie Kenya Ouganda Somalie Soudan</p>	<p>Nouvelle charte adoptée en 1996: - prévention, gestion et règlement des conflits ainsi que les questions humanitaires constituent un secteur prioritaire de la coopération; - Engagement à respecter les principes de souveraineté, de non- ingérence dans les affaires intérieures d'un État membre et de règlement pacifique des conflits dans un État ou entre États par le biais du dialogue (articles 6 bis et 7).</p>	<p>- Division des affaires politiques et humanitaires créée en 1996 (comporte un département chargé de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits).</p>	<p>- Médiation en Somalie (depuis 1991) et au Soudan (depuis 1994), en association avec l'ONU et l'OUA et hors du cadre du secrétariat de l'IGAD. - Programme sur la prévention, le règlement et la gestion des conflits (1996). - Mise en place d'un mécanisme d'alerte et de réponse rapide en cas de conflit (CEWARN, 2002).</p>	<p>Cette organisation a la volonté politique de jouer un rôle actif, mais qui restera sans doute limité à la médiation et à la négociation. La capacité du secrétariat de l'IGAD à jouer un rôle dans ce type de missions est réduite (du fait de la nature de son mandat). Ressources humaines et financières et capacité à conduire des opérations de soutien de la paix limitées, sans parler des dilemmes politiques qu'entraîneraient ces activités. Son engagement dans ce secteur est toutefois susceptible de prendre progressivement de l'importance.</p>

Organisation (année de création)	Membres	Protocoles de défense/sécurité ou aspects connexes du mandat	Organes relatifs à la défense/sécurité	Activités menées en rapport avec des conflits	Observations
COMESA – Marché commun d’Afrique orientale et australe (1994)	Angola, Burundi Comores Djibouti Égypte Érythrée Éthiopie Kenya Madagascar Malawi Maurice Mozambique Namibie Ouganda RDC Rwanda Seychelles Soudan Swaziland Zambie Zimbabwe	- Depuis 2000, l’organisation a fixé parmi ses objectifs la coopération en matière de promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité au sein des États membres afin de renforcer le développement économique. - En 2000, elle a envisagé la possibilité d’élaborer un protocole régional sur la paix et la sécurité.	- A créé un Comité de la paix et de la sécurité (qui se réunit une fois par an).	- A décidé d’œuvrer en faveur du contrôle de la prolifération des armes légères et de petit calibre et de lancer une campagne contre les mines terrestres.	L’organisation étudie les possibilités de promouvoir les capacités des États membres en matière de gestion des conflits, mais les travaux dans ce sens viennent à peine d’être entamés et leur concrétisation devrait se faire attendre. La possibilité que l’organisation participe à des missions de soutien de la paix dans un avenir proche est encore moins probable

Organisation (année de création)	Membres	Protocoles de défense/sécurité ou aspects connexes du mandat	Organes relatifs à la défense/sécurité	Activités menées en rapport avec des conflits	Observations
ANAD – Accord de non-agression et d'assistance en matière de défense (1977)	Burkina Faso Côte d'Ivoire Mali Mauritanie Niger Sénégal Togo Observateurs: Bénin, Guinée)	- Gestion des conflits et mécanismes de défense collective, y compris le recours à la force et à des actions militaires si nécessaire. - Différents protocoles et statuts ont été adoptés sur ces questions (1981-1984).	- Commission composée de deux représentants de chaque État membre aux fins de médiation, d'arbitrage ou de conciliation. - Accord sur la création d'une force de maintien de la paix (1999).	- Petite mission d'observation (déc. 1985 – jan. 1986)	Les États membres ont fait preuve d'une certaine volonté politique d'agir, mais les restrictions financières risquent à elles seules d'entraver les efforts visant à créer une force de réserve pour le maintien de la paix. En outre, étant donné l'importance du rôle joué par l'ECOMOG dans la région (et l'amélioration des relations entre pays francophones et anglophones au sein de l'organisation), il pourrait être difficile d'obtenir un soutien politique et financier au niveau international, en particulier si les dits efforts sont considérés comme une tentative d'affaiblir la CEDEAO.

Sources : Eric G Berman et Katie Sams, *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*, Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, Genève, 2000. Ernest Harsch, site web de l'Institute of Security Studies (Afrique du Sud) (<http://www.iss.co.za>). « L'Afrique se dote de forces de maintien de la paix », dans *Afrique Reliance*, vol. 17, no 3, octobre 2003. « African regional and sub-regional organizations in Peace Support Operations: general principles » et « Assessment of IGAD's capability to undertake Peace Support Operations », documents élaborés par SaferAfrica pour le séminaire organisé par la Stiftung Wissenschaft und Politik sur le thème du développement des capacités africaines en vue d'entreprendre des opérations de soutien de la paix, Berlin, 26 septembre 2002.

Missions de paix africaines et de l'ONU



Sources: UN Africa Recovery from various sources.

* Data on UN peacekeeping missions as of 31 August 2003, from UN Department of Peacekeeping Operations.

Source: African Recovery, ECOSOC, United Nations.

Sigles

ACOTA	African Contingency Operations Training and Assistance
ACRI	African Crisis Response Initiative
AGNU	Assemblée générale des Nations unies
AMIB	Force de maintien de la paix de l'UA au Burundi
AMIS	African Mission in Sudan
ANAD	Accord de non-agression et d'assistance en matière de défense--
ARYM	Ancienne République yougoslave de Macédoine
BMATT	British Military Advisory and Training Teams
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CCDAA	Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe
CEAO	Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États d'Afrique centrale
CPLP	Communauté des pays de langue portugaise
COPS	Comité politique et de Sécurité
CSNU	Conseil de sécurité des Nations unies
DFID	Department for International Development
ECOMOG	ECOWAS Monitoring Group
ECHO	Office d'aide humanitaire de la Communauté européenne
FAAC	Forces armées alliées de la Communauté
FCO	Foreign and Commonwealth Office
FED	Fonds européen de développement
FFR	Force de réaction rapide de l'UE
FMIU	Force multinationale intérimaire d'urgence
IESUE	Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne
IGAD	Inter-Governmental Authority on Development
IMET	International Military Education and Training Program
ISDSC	Interstate Defence and Security Committee
ISPDC	Interstate Politics and Diplomacy Committee
MINUSIL	Mission des Nations unies en Sierra Leone
MMR	Mécanisme de réaction rapide (UE)
MOD	Ministère britannique de la défense
MONUC	Mission de l'organisation des Nations unies en RDC
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NOREPS	Norwegian Emergency Preparedness System

NUPI	Norwegian Institute of International Affairs
OFR	Operation Focus Relief
OIF	Organisation internationale de la francophonie
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONUB	Opération des Nations unies au Burundi
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
OUA	Organisation de l'unité africaine
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
PESC	Politique étrangère et de Sécurité commune
PNUD	Programme des nations unies pour le Développement
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
UPC	Union des patriotes congolais
RECAMP	Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix
RRM	Mécanisme de réaction rapide
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SIPO	Strategic Indicative Plan for the SADC Organ
UA	Union africaine (ancienne OUA)
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UEO	Union de l'Europe occidentale
WASP	West Africa Stabilization Program

Bibliographie

Commission européenne

- The European Union and the issue of conflicts in Africa: peace-building, conflict prevention and beyond. 06/03/1996, SEC(96) 332.
- Cooperation avec les Etats ACP impliqués dans des conflits armés, 19/5/1999, COM(1999) 240 final.
- Conflict Prevention, 11/04/2001, COM/2001/211 final.
- EU-Africa Dialogue, 23/6/2003, COM/2003/316.
- EC Regulation no. 381/2001, 26 February 2001 (on the Rapid Reaction Mechanism).
- *Garantir la Paix et la Stabilité en Afrique. Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique financé par l'UE*, Commission européenne, DE 125, juillet 2004.

Parlement européen

- Report on the Commission Communication on Conflict Prevention (COM(2001)211), Committee on Foreign Relations, Human Rights, Common Security and Defence Policy, 9 November 2001, Final, A5-0394/2001.
- Resolution on the Commission Communication on Conflict Prevention, 25 July 2002, A5-0394/2002.

Conseil européen

- Conclusions du Conseil sur la diplomatie préventive, la résolution des conflits et le maintien de la paix en Afrique du 4 décembre 2004.
- Actions communes du 25 mars 1996 (93/728/PESC) et du 12 juillet 2004 (2004/551/CFSP).
- Conclusions et position commune du Conseil sur la prévention et le règlement des conflits en Afrique du 2 juin 1997, et décision du Conseil sur sa mise en œuvre, 97/356/CFSP.
- Council Conclusions and Resolution on the role of development cooperation in strengthening peace-building, conflict prevention and resolution, 30 November 1998.
- Council common position on conflict prevention, management and resolution in Africa of May 14, 2001, 2001/374/CFSP.
- Conclusions du Conseil européen de Goteborg et Programme de l'EU sur la prévention des conflits violents, 15 et 16 juin 2001.
- Décisions du Conseil 2003/432/CFSP et 2004/197/PESC.
- Conclusions du Conseil européen des 17 novembre 2003, 12 décembre 2003 et 17-18 juin 2004.
- Conclusions du Conseil Affaires générales du 17/11/2003 et du 11/10/2004.
- Solana, Javier, *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, Conseil européen, Bruxelles, 12/12/2003.

Accord de Cotonou, 23 juin 2000.

Convention européenne, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, soumis au Conseil européen de Thessalonique, 20 juin 2003.

Traité sur l'Union européenne, Journal officiel des Communautés européennes, 24 décembre 2002.

Organisation des Nations unies

- Charte des Nations unies.
- Second special report of the Secretary-General (UNSG) on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo; UNSC, 27 May 2003, p. 17.

- United Nations Security Council, Resolutions 1484 (2003), 1493 (2003) and 1467(2003).
- United Nations General Assembly, Resolutions 55/56(2000) and 56/263(2002).
- UNSG report to the UNSC on 'The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa', April 1998.
- Supplementary Report of the UNSG on Africa, 14 June 1999.
- Kofi A. Annan, *The Role of the United Nations in the 21st Century* (the Millennium Report), 2000.
- UNSG, Letter to the Heads of State and Government of the Group of Eight, 17 June 2002.

Livres et articles

- Adams, Christopher, 'Africa must be 'top priority' for new EU crisis force, says Blair', *Financial Times*, 8 October 2004.
- 'African Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA)' [US programme],], présentation faite au G8/Africa Workshop (organized by SWP) on the *Development of African Capabilities to Undertake Peace Support Operations*, September 26-27, 2002, Berlin.
- Berman, Eric G., 'The provision of lethal military equipment: French, UK, and US Peacekeeping policies towards Africa', in *Security Dialogue*, vol. 34, no. 2, June 2003, pp. 199-214.
- Berman, Eric G., *French, UK, and US Policies to Support Peacekeeping in Africa: current status and future prospects*. Oslo: NUPI (Norwegian Institute of International Affairs), Paper no. 622, February 2002.
- Berman, Eric G. & Sams, Katie. 2000. *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*. Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research.
- ECDPM, 'Making the African Union work', in *InfoCotonou*, no. 1, June 2003.
- ECDPM, *InfoCotonou*, no. 5, juin 2004.
- EU, *The Enlarging EU at the UN: Making Multilateralism Matter*, January 2004.
- Evans, Glynne, 'Responding to crisis in the African Great Lakes', *Adelphi Paper* 311, IISS, London, 1997.
- Giraud, Rear-Admiral Hervé, 'Efforts at Conflict Prevention and Resolution: the French Experience', in *Franco-South African Dialogue for Sustainable Security in Africa*, Monograph no. 50, Institute of Security Studies (South Africa), August 2000.
- Graumans, Anne, 1998, *Political Dialogue between the EU and SADC: insights for ACP-EU dialogue*. Maastricht: ECDPM, working paper no. 61.
- Griffith, Phoebe, 2003, *Unbinding Africa. Making globalization work for good governance*. London: The Foreign Policy Centre.
- Grignon, François, 'The Artemis operation in the DRC. Lessons-learned for the future of EU peacekeeping in Africa', IGC, dans un document présenté à la conférence internationale de l'IEEI sur *The Challenges of Europe-Africa Relations: an agenda of priorities*, October 23-24, 2003, Lisbon.
- Hagman, Hans-Christian, 2002. 'European Crisis Management and Defence: the Search for Capabilities'. *Adelphi Paper* 353, London: IISS.
- Harsch, Ernest, 'Africa builds its own peace forces', in *Africa Recovery*, vol. 17, no. 3, October 2003.
- Hutchful, Eboe, 'The ECOMOG Experience with Peacekeeping in West Africa' in Malan, Mark (ed.), *Whither Peacekeeping in Africa?*, Monograph no. 36, Institute of Security Studies (South Africa), April 1999.
- International Crisis Group, 'Congo crisis: military intervention in Ituri', *ICG Africa Report* no. 64, Nairobi/New York/Brussels, 13 June 2003.
- International Crisis Group, 'Angola's choice: reform or regress', *ICG Africa Report* no. 61, Luanda/Brussels, 7 April 2003.
- International Crisis Group, 'EU Crisis Response Capability. Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management', 26 June 2001, *ICG Issues Report* no. 2, Brussels, .
- IISS, *The Military Balance 2003-2004*, London: International Institute for Strategic Studies, 2003.
- Khobe, Mitikishe Maxwell, 'The Evolution and Conduct of ECOMOG Operations in West Africa', in Malan, Mark (ed.), *Boundaries of Peace Support Operations: the African Dimension*, Monograph no. 44, Institute of Security Studies (South Africa), February 2000.
- Landgraf, Martin, 'Peace-building and conflict prevention in Africa: a view from the European Commission', in Ulf Engel and Andreas Mehler (eds.), *Gewaltsame Konflikte und ihre Prävention in Afrika*, Institute for African Affairs, Hamburg, 1998.
- MacQueen, Norrie, 'A Community of Illusions? Portugal, the CPLP and Peacemaking in Guiné-Bissau', in *International Peacekeeping*, Vol. 10, No. 2, Summer 2003, pp. 1-26. London: Frank Cass.

- Missiroli, Antonio, '€uros for ESDP – financing EU operations', *Occasional Paper* no. 45, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, juin 2003.
- Nkundabagenzi, Felix and Santopinto, Federico, *Le développement, une arme de paix*. Bruxelles: Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), 2003.
- Nkundabagenzi, Felix, *Le dialogue politique entre l'Union européenne et l'Organisation de l'unité africaine*, Maastricht : ECDPM, document de travail no. 64, 1998.
- OECD, *The DAC Guidelines. Helping prevent violent conflict*, 2001.
- Ortega, Martin, « L'intervention militaire et l'Union européenne », *Cahier de Chaillot* n. 45, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, Paris, mars 2001.
- Olsen, Gorm Rye, 'The EU and Conflict Management in African Emergencies', in *International Peacekeeping*, vol. 9, no. 3, Autumn 2002, London: Frank Cass, pp. 87-102.
- Reno, William, *Warlord politics and African states*, Lynne Rienner, 1998.
- Rogier, Emeric, Report of the International Expert Workshop organized by the South African based Institute for Security Studies (ISS) on 'MONUC and the challenges of peace implementation in the DRC', Pretoria, 17-19 September 2003.
- SaferAfrica, 'African regional and sub-regional organizations in Peace Support Operations: general principles' and 'Assessment of IGAD's capability to undertake Peace Support Operations', papers prepared by SaferAfrica for the SWP Workshop on the Development of African Capabilities to Undertake Peace Support Operations, Berlin, 26 September 2002.
- Smith, Stephen, *Négrologie. Pourquoi l'Afrique meurt*, Calmann-Lévy, Paris, 2003.
- Sommerville, Keith, *Foreign military intervention in Africa*, Pinter, London, 1990.
- Stevenson, Jonathan, 'Africa's Growing Strategic Resonance', in *Survival*, vol. 45, no. 4, Winter 2003-04, London: International Institute for Strategic Studies, pp. 153-172.
- UEO, 'Note d'évaluation de l'initiative de l'UEO en matière de maintien de la paix en Afrique', C(00)70, 13 avril 2000.
- UNHCR, *2003 Global Refugee Trends*, Geneva, 15 June 2004.

Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2004 – 81 pp. – 21x29,7 cm

ISBN 92-9198-064-1

ISSN 1608-5000

Printed in Luxemburg

IMPRIME SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

VENTE ET ABONNEMENTS

Les publications payantes éditées par l'Office des publications sont disponibles auprès de nos bureaux de vente répartis dans le monde.

Quelle est la marche à suivre pour acquérir l'une ou l'autre des publications?

Après vous être procuré la liste des bureaux de vente, vous choisissez le bureau qui vous intéresse et vous le contactez pour passer commande.

Comment vous procurer la liste des bureaux de vente?

- Soit vous consultez le site internet de l'Office <http://publications.eu.int/>
- Soit vous la demandez par télécopie au (352) 2929-42758 et vous la recevrez sur papier.

- | | | |
|-------|---|----------------|
| n° 54 | EU enlargement and armaments
Defence industries and markets of the Visegrad countries
<i>Timo Bebr and Albane Siwiecki;</i>
<i>edited by Burkard Schmitt</i> | September 2004 |
| n° 53 | Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement
<i>Mustafa Aydin</i> | June 2004 |
| n° 52 | Rethinking the Euro-Mediterranean political and security dialogue
<i>Rosa Balfour</i> | May 2004 |
| n° 51 | Crisis management in sub-Saharan Africa. The role of the European Union
<i>Fernanda Faria</i> | April 2004 |
| n° 50 | For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU
<i>Björn Müller-Wille</i> | January 2004 |
| n° 49 | EU cohesion in the UN General Assembly
<i>Paul Luif</i> | December 2003 |
| n° 48 | Space and security policy in Europe: Executive summary
<i>Stefano Silvestri, Rapporteur</i> | December 2003 |
| n° 47 | EU and Ukraine: a turning point in 2004?
<i>Taras Kuzio</i> | November 2003 |
| n° 46 | EU-Russian security dimensions
<i>Edited by Dov Lynch</i> | July 2003 |
| n° 45 | €uros for ESDP: financing EU operations
<i>Antonio Missiroli</i> | June 2003 |
| n° 44 | The Galileo satellite system and its security implications
<i>Gustav Lindström with Giovanni Gasparini</i> | April 2003 |
| n° 43 | La question du Cachemire. Après le 11 septembre et la nouvelle donne au Jammu et Cachemire
<i>Christophe Jaffrelot et Jasmine Zérinini-Brotel</i> | Mars 2003 |
| n° 42 | L'Union en action : la mission de police en Bosnie
<i>Agnieszka Nowak</i> | Janvier 2003 |
| n° 41 | La Bulgarie et la Roumanie dans le Pacte de stabilité
<i>Ralitza Dimtcheva</i> | Janvier 2003 |
| n° 40 | Iraq: a European point of view
<i>Martin Ortega</i> | December 2002 |
| n° 39 | Iraq: the transatlantic debate
<i>Philip H. Gordon</i> | December 2002 |
| n° 38 | Getting there: building strategic mobility into ESDP
<i>Katia Vlachos-Dengler</i> | November 2000 |

